



Sentencia C-029/21

Referencia: Expediente D-13732.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 127 (parcial), 129 (parcial) y 225 (parcial) de la Ley 1952 de 2019.

Demandante: Andrés Mauricio Quiceno Arenas.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés Mauricio Quiceno Arenas presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos apartes de los artículos 127, 129, 219 y 225 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), por la presunta vulneración de los artículos 29, 209 y 277 superiores.

Inicialmente, el actor formuló dos cargos de inconstitucionalidad: el primero, contra los artículos 127, 129 y 225 de la mencionada normativa, por el desconocimiento de los artículos 29 y 209 de la Constitución; y, el segundo, contra el artículo 219 del mismo estatuto, por la vulneración del artículo 277 de la Carta.

Mediante **Auto del 26 de mayo de 2020**, la Magistrada Sustanciadora consideró que el primer cargo, relativo al desconocimiento de los artículos 29 y 209 superiores, resultaba apto en la medida en que cumplía con los requisitos previstos para sustentar el concepto de la violación. Sin embargo, **inadmitió** la demanda debido a que (i) el actor no acreditó su condición de ciudadano, la cual resulta indispensable para el ejercicio de esta acción pública; y (ii) la segunda censura, dirigida contra el artículo 219 del Código General Disciplinario y referida a la vulneración del artículo 277 de la Carta, no cumplió con los presupuestos de claridad, certeza, suficiencia y especificidad, necesarios para que la Corte se pronuncie de fondo. En consecuencia, la providencia concedió al accionante el término de tres días para subsanar la demanda y advirtió que, en su defecto, procedería su rechazo.

En la oportunidad procesal prevista, el ciudadano corrigió la demanda. En este sentido, eliminó cualquier referencia al cargo contra el artículo 219 de la Ley 1952 de 2019, por el presunto desconocimiento del artículo 277 superior, y planteó la violación de los artículos 29 y 209 de la Carta como único reproche de inconstitucionalidad. Así mismo, adjuntó copia de su cédula de ciudadanía y de su tarjeta profesional de abogado.

En razón de lo anterior, a través de **Auto del 17 de junio de 2020**, la Magistrada Sustanciadora **admitió** la demanda de inconstitucionalidad por el cargo referido a la violación de los artículos 29 y 209 de la Constitución y **rechazó** la demanda respecto del señalamiento contra el artículo 219 del Código General Disciplinario, por la transgresión del artículo 277 superior. En consecuencia, ordenó: (i) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención ciudadana; (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación para lo de su competencia; (iii) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, así como al Departamento Administrativo de la Función Pública; e, (iv) invitar a varias instituciones educativas¹ y organizaciones académicas² para que se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada, en caso de estimarlo pertinente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios³ y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

¹ Se invitó a participar a las facultades de derecho de las Universidades del Rosario, Nariño, Javeriana, Andes, Externado de Colombia, Libre-Seccional Bogotá, Antioquia y del Norte.

² Se invitó a intervenir en el proceso al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJusticia–, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional.

³ Es pertinente anotar que, de conformidad con lo previsto por el Auto 121 de 2020, los términos judiciales del presente asunto fueron suspendidos desde el 26 de junio hasta el 31 de julio de 2020, fecha en la que se dispuso el levantamiento de dicha suspensión, en virtud del Acuerdo PCSJA20-11581 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

A continuación, la Sala transcribe el texto de las disposiciones acusadas y subraya los apartes demandados:

“LEY 1952 DE 2019

(enero 28)

Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019

(...)

Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

“Artículo 127. Notificación por edicto. Los autos que deciden la apertura de investigación, la vinculación y el fallo de segunda instancia que no puedan notificarse personalmente, se notificarán por edicto. Para tal efecto, una vez producida la decisión, se citará inmediatamente al disciplinado, por un medio eficaz, a la entidad donde trabaja o a la última dirección registrada en su hoja de vida o a la que aparezca en el proceso disciplinario, con el fin de notificarle el contenido de aquella y, si es sancionatoria, hacerle conocer los recursos que puede interponer. Se dejará constancia secretarial en el expediente sobre el envío de la citación.

Si vencido el término de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo, no comparece el citado, en la Secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia.

Cuando el procesado ha estado asistido por apoderado, con él se surtirá la notificación.

(...)

Artículo 129. Comunicaciones. Las decisiones de sustanciación que no tengan una forma especial de notificación prevista en este código se comunicarán a los sujetos procesales por el medio más eficaz, de lo cual el Secretario dejará constancia en el expediente.

Al quejoso se le comunicará la decisión de archivo y del inicio de la audiencia. Se entenderá cumplida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.

(...)

Artículo 225. Trámite previo a la audiencia. El auto de citación a audiencia y formulación de cargos se notificará personalmente al procesado o a su apoderado si lo tuviere. Para el efecto inmediatamente se libraré comunicación y se surtiré con el primero que se presente.

Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtiré la notificación personal y se adelantará la audiencia.

La audiencia se celebrará, no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días, contados a partir de la notificación del auto de citación a audiencia y formulación de cargos, para lo cual, una vez surtida, se remitirá comunicación a los sujetos procesales informándoles de la hora, fecha y lugar de instalación de la audiencia”.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las disposiciones señaladas vulneran los artículos 29 y 209 de la Constitución, en particular, el derecho fundamental al debido proceso, en sus garantías de defensa y contradicción, así como los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa. Afirma que las normas acusadas “(...) determinan la presunción de notificación de un acto administrativo en el decurso de un trámite disciplinario, contado a partir del depósito de la comunicación en la oficina de correos, lo cual resulta manifestamente contrario al espíritu de las notificaciones”⁴. Bajo tal perspectiva, precisa que dichos apartes desconocen el debido proceso, porque establecen que el depósito de la comunicación por parte del operador disciplinario materializa el conocimiento del destinatario y dicha circunstancia no es real.

Destaca que los términos para adelantar la notificación personal o la comunicación de las decisiones no pueden ser contados a partir del momento del depósito del acto administrativo en la oficina de correos, sino desde que el sujeto procesal recibe efectivamente el documento que pone en conocimiento la providencia que lo afecta. En su criterio, los preceptos acusados sacrifican garantías ciudadanas y procesales tan importantes como los derechos de defensa y contradicción, la publicidad de las decisiones administrativas y la verdad material, en aras de lograr “el *eficientismo*” en el procedimiento disciplinario.

De este modo, insiste en que el depósito en la oficina de correo no garantiza el conocimiento efectivo del disciplinado o del quejoso de la decisión adoptada por la autoridad disciplinaria. Por lo tanto, las normas acusadas generan

⁴ Folio 9, expediente digital.

consecuencias desfavorables para los destinatarios de las notificaciones. Específicamente, les impide intervenir en el procedimiento respectivo o impugnar las decisiones que resulten desfavorables a sus intereses.

Finalmente, estima que “(...) *la solución jurídica más viable no resulta ser la inexequibilidad de los preceptos normativos demandados [porque] ello agravaría la situación al dejar sin herramientas de publicidad para el disciplinado o para el quejoso, a más de imponer cargas desgastantes al Estado*”⁵. Por consiguiente, el actor solicita a la Corte declarar la **exequibilidad condicionada** de las normas acusadas “(...) *bajo el entendido que los términos contenidos en los artículos 127, 129 y 225 de la Ley 1952 de 2019 se contarán a partir del recibido (sic) en la dirección del destinatario del oficio remitido por el operador disciplinario*”⁶. De este modo, manifiesta que la interpretación constitucional de los preceptos demandados es aquella que entiende que el conteo de los términos de notificación se sujeta a la recepción real y efectiva de la comunicación remitida por el operador disciplinario.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Semillero de Derecho Internacional de la Universidad Católica de Colombia

Este grupo⁷ solicita a la Corte declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas. Estiman que no son contrarias al “(...) *derecho disciplinario ni las garantías judiciales de manera (sic) legal, constitucional ni convencional*”⁸. Señalan que las disposiciones acusadas no establecen una presunción de notificación del acto administrativo, como equivocadamente lo indica el demandante. Por el contrario, refieren que se trata de la expresión del deber ciudadano de “(...) *colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*”⁹.

Destacan que el Código General Disciplinario establece varias formas de notificación (art. 120) y estiman que la más idónea es el correo electrónico (art. 122). Agregan que dicha normativa “(...) *en todos sus extremos respeta el debido proceso y el principio de publicidad*”¹⁰, porque el Legislador tiene libertad para decidir los mecanismos de notificación para cada uno de los sujetos del procedimiento disciplinario. Por tal razón, las normas acusadas garantizan parámetros de razonabilidad y el derecho al debido proceso.

⁵ Ibidem.

⁶ Folio 11, Expediente Digital.

⁷ La intervención fue suscrita por los ciudadanos Nathalia Chacón Triana, Edwar Esteban Eraso Marín, Santiago Pabón Caicedo, Sebastián Rangel Salazar y Silvia Laura Valentina Argüello Ardila.

⁸ Folio 16. Intervención de la Universidad Católica de Colombia.

⁹ Folio 5. Intervención de la Universidad Católica de Colombia.

¹⁰ Ibidem.

Enfatizan que la indebida dilación de las actuaciones disciplinarias se relaciona con la corrupción en este tipo de procedimientos. Bajo ese entendido, si no se establecieran consecuencias como aquellas previstas por las normas demandadas, “(...) *se podría estructurar una forma de corrupción al no permitirse el uso de las diferentes formas de notificación ya consagradas y circunscribirse solamente a la personal, lo que permitiría que los sujetos procesales eviten presentarse para dilatarlo*”¹¹. Asimismo, señalan que una de las garantías que integran el debido proceso es la ausencia de dilaciones injustificadas. Finalmente, resaltan la necesidad de aplicar un control de convencionalidad en el análisis de constitucionalidad de los preceptos demandados, para concluir que “(...) *deben ser aplicados a procesos disciplinarios donde el sujeto procesal no sea elegido por votación popular, para así dar cabal cumplimiento con los (sic) dispuesto por la Corte Interamericana en el fallo Petro vs. Colombia*”¹².

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional lo siguiente: (i) declarar **EXEQUIBLES** el inciso 2º del artículo 127 y el inciso 2º del artículo 225 de la Ley 1952 de 2019; y (ii) **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-293 de 2008¹³ y, por lo tanto, declarar **EXEQUIBLE** el inciso 2º del artículo 129 de la Ley 1952 de 2019, “*en el entendido de que si el quejoso demuestra que recibió la comunicación después de los cinco días de su entrega en la oficina de correo, debe considerarse cumplida esta comunicación, a partir de esta última fecha*”.

Asegura que el artículo 127 del Código General Disciplinario, parcialmente acusado, no desconoce los derechos de defensa y contradicción ni los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa. Al respecto, recuerda que esta Corporación ha señalado que la notificación por edicto en el proceso disciplinario es subsidiaria y sólo opera ante la imposibilidad de notificar personalmente al sujeto procesal¹⁴. Por esta razón, estima que el término de cinco días previsto por la norma resulta razonable, en virtud de los principios de celeridad y eficacia que rigen la función disciplinaria sancionatoria.

Respecto del inciso 2º del artículo 225 del Código General Disciplinario, indica que esa norma “*no puede ser más garantista*”¹⁵, porque dispone la citación del procesado o su defensor a la audiencia del proceso verbal y, en caso de que no comparezcan, se designa un defensor de oficio. Igualmente,

¹¹ Folio 10. Intervención de la Universidad Católica de Colombia.

¹² Folio 16. Intervención de la Universidad Católica de Colombia. Sobre el particular, los intervinientes refirieron extensamente su interpretación de la doctrina del control de convencionalidad y consideraron que los casos *Flor Freire vs. Ecuador* y *Atala Rizzo y niñas vs. Chile* eran relevantes en materia de derecho disciplinario.

¹³ M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁴ Al respecto, citó la Sentencia C-627 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

¹⁵ Ibidem.

sostiene que el precepto acusado no es contrario a la Constitución, pues las partes deben cumplir con sus cargas procesales y estar atentas al desarrollo del trámite disciplinario que, para ese momento, evidentemente conocen¹⁶.

Añade que, en todo caso, los artículos 127 y 225 de la Ley 1952 de 2019 no son contrarios a la Carta, en tanto que, “(...) *si el interesado logra demostrar que recibió la comunicación después del término señalado, se debe realizar la respectiva notificación*”¹⁷.

Por último, en lo relativo a la comunicación al quejoso (inciso 2º del artículo 129 demandado), advierte que la **Sentencia C-293 de 2008**¹⁸ declaró la exequibilidad condicionada de la expresión “(...) *se entenderá cumplida la comunicación cuando haya transcurrido cinco días, después de la fecha de su entrega a la oficina de correo*”, contenida en el artículo 109 de la Ley 734 de 2002. Lo anterior, en el entendido de que si el quejoso demuestra que recibió la comunicación después del lapso previsto en la norma, debe considerarse cumplida la comunicación a partir de esta última fecha.

Por lo expuesto, el Procurador considera que se configura la cosa juzgada material respecto del aparte acusado, dado que: (i) la Sentencia C-293 de 2008 “(...) *juzgó una disposición con idéntico contenido normativo y efectos jurídicos a la que es objeto de demanda*”¹⁹; (ii) los cargos analizados en ambos casos se refieren al principio de publicidad y a los derechos al debido proceso y de defensa; (iii) los parámetros constitucionales que fundamentaron la anterior decisión no han sido objeto de reforma; y, (iv) no se evidencia “(...) *un cambio relevante en el contexto de aplicación de la norma*”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta, esta Corporación es competente para conocer de la demanda formulada contra algunos apartes de los artículos 127, 129 y 225 de la Ley 1952 de 2019. Sobre este particular, la Sala reitera su competencia para decidir sobre la constitucionalidad del Código General Disciplinario (CGD), pese a que aún

¹⁶ En este punto, la Vista Fiscal hizo referencia a la Sentencia C-370 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la cual la Corte analizó la constitucionalidad de la notificación del auto de citación a audiencia.

¹⁷ Folio 6. Concepto del Procurador General de la Nación.

¹⁸ M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁹ Folio 8. Concepto del Procurador General de la Nación.

no se haya producido su entrada en vigencia²⁰, de conformidad con la jurisprudencia constitucional consolidada en relación con esta materia²¹.

Al respecto, la Corte ha distinguido entre la vigencia y la existencia de las normas jurídicas. En este sentido, resulta posible que esta Corporación se pronuncie respecto de la constitucionalidad de normas que, pese a no hallarse vigentes al momento de la decisión, tienen vocación de producir efectos jurídicos, por lo cual se justifica el ejercicio del control de constitucionalidad de dichos preceptos, tal y como ocurre en el presente asunto²².

Asuntos preliminares: ausencia de configuración de la cosa juzgada constitucional y procedencia de la pretensión de exequibilidad condicionada en la demanda de inconstitucionalidad

3. Antes de analizar las cuestiones de fondo, la Sala estudiará la configuración de la cosa juzgada constitucional material, debido a que el Procurador General de la Nación estima que aquella operó respecto de una de las normas acusadas. De igual modo, dado que el ciudadano pretende la exequibilidad condicionada de las disposiciones censuradas, esta Corporación reiterará su jurisprudencia sobre la procedencia de este tipo de pretensiones en la acción pública de inconstitucionalidad.

Ausencia de configuración de la cosa juzgada constitucional material en el caso concreto

2. En múltiples pronunciamientos²³, la Corte ha precisado la naturaleza jurídica de la cosa juzgada constitucional²⁴, sus funciones²⁵, y su tipología,

²⁰ Cabe resaltar que la Ley 1952 de 2019 fue sancionada el 28 de enero de ese año. De conformidad con su artículo 265, dicha normativa entraría en vigencia cuatro (4) meses después de su sanción y publicación. No obstante, el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’*”, prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigor del Código General Disciplinario.

²¹ Esta posición ha sido adoptada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-015 de 2020, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera; C-560 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-536 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos; C-495 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-392 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

²² Por ejemplo, en la **Sentencia C-536 de 2019** (M.P. Alberto Rojas Ríos), la Sala Plena constató que “(...) la Ley 1952 de 2019 pertenece al sistema jurídico colombiano y existe en el mismo, dado que pasó por el trámite respectivo de aprobación en el congreso y fue sancionada por el gobierno, según dispone el artículo 157 Superior. Ante esa situación, este Tribunal tiene la competencia para evaluar la constitucionalidad de la norma censurada, pese a que su entrada en vigor sea en el año 2021, pues la vigencia no determina la potestad de la Corte para conocer de las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra leyes”.

²³ En el presente acápite, se retoman parcialmente las consideraciones contenidas en las Sentencias C-290 de 2019, C-200 de 2019, C-101 de 2018, C-388 de 2017 y C-007 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴ De acuerdo con el artículo 243 de la Constitución, “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. En consonancia con lo anterior, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991, disponen que las decisiones proferidas por esta Corporación en el marco del control abstracto de constitucionalidad son definitivas, obligatorias y tienen efectos *erga omnes*. Por lo tanto, la cosa juzgada constitucional implica que las providencias de este Tribunal tienen un carácter definitivo e incontrovertible, y proscriben los litigios o controversias posteriores sobre el mismo tema.

que permite clasificarla en (i) absoluta o relativa²⁶ y (ii) formal o material²⁷. Respecto de esta última clasificación, ha establecido que, para que exista cosa juzgada material, “(...) *es preciso que la nueva controversia verse (i) sobre el mismo contenido normativo de la misma disposición examinada en oportunidad previa por la Corte Constitucional, y (ii) sobre cargos idénticos a los analizados en ocasión anterior*”²⁸. En particular, la identidad de cargos implica examinar, tanto el parámetro constitucional empleado como la argumentación utilizada por el demandante. Asimismo, la identidad de contenido normativo exige **revisar el contexto normativo** en el que se aplica la disposición²⁹.

3. El Ministerio Público sostiene que existe cosa juzgada constitucional respecto del inciso segundo del artículo 129 de la Ley 1952 de 2019, en la medida en que la **Sentencia C-293 de 2008**³⁰ “(...) *juzgó una disposición con idéntico contenido normativo y efectos jurídicos a la que es objeto de demanda*”³¹. Sin embargo, la Corte se aparta de dicha conclusión porque, como se expone a continuación, no existe identidad entre el alcance de ambas normas ni tampoco en el contexto en el que ellas se insertan.

4. La **Sentencia C-293 de 2008**³² estudió la constitucionalidad de una expresión contenida en el artículo 109 de la Ley 734 de 2002³³. En dicha oportunidad, el demandante aseguraba que la norma partía del supuesto de que, tan pronto el operador disciplinario entregaba la comunicación en la

²⁵ “(...) [L]a cosa juzgada tiene una función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas” (Sentencia C-228 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

²⁶ La **cosa juzgada absoluta** se presenta cuando la providencia que decide sobre la constitucionalidad de una disposición no limita su alcance o cuando no se señale expresamente el tipo de cosa juzgada en el fallo. En esos casos, se entiende que se realizó un examen comprensivo respecto de todo el texto constitucional. A su turno, la **cosa juzgada relativa** puede ser *explícita*, cuando la Corte declara la exequibilidad de un contenido normativo, pero limita el alcance de la decisión en la parte resolutive a los cargos estudiados, o *implícita*, en aquellos eventos en los cuales el fallo no limita el alcance del control de constitucionalidad en la parte resolutive pero se restringe en la parte motiva de la providencia. Igualmente, se configura este tipo de cosa juzgada cuando la sentencia sólo revisa la disposición frente a algunos parámetros constitucionales o sólo evalúa un aspecto de constitucionalidad.

²⁷ A su turno, la **cosa juzgada formal** tiene lugar cuando “*existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio*”, o también en aquellos casos en los que “*se trata de una norma con texto (...) formalmente igual*”. De otra parte, la **cosa juzgada material** se configura cuando existen dos disposiciones que, aunque son formalmente distintas, tienen el mismo contenido normativo. En estos casos, la emisión de un juicio de constitucionalidad previo en torno a una disposición implica la evaluación del contenido sustancial que se reitera en la nueva norma, más allá de los aspectos gramaticales o formales que pueden ser diferentes en las disposiciones comparadas.

²⁸ Sentencia C-220 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁹ “Una vez reproducida la norma exequible, la Corte debe apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior” (Sentencia C-096 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

³⁰ M.P. Jaime Araújo Rentería.

³¹ Folio 8. Concepto del Procurador General de la Nación.

³² M.P. Jaime Araújo Rentería.

³³ El demandante acusó la expresión que, a continuación, se resalta en el inciso 1° de la norma señalada: “**ARTÍCULO 109. COMUNICACIONES.** Se debe comunicar al quejoso la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Se entenderá cumplida la comunicación cuando haya transcurrido cinco días, después de la fecha de su entrega a la oficina de correo”.

oficina de correo, su destinatario la conocía. En consecuencia, sostenía que tal presunción era contraria al principio de publicidad de las actuaciones administrativas (art. 209 C.P.) y al derecho de defensa (art. 29 C.P.).

La Sala concluyó que la norma demandada podía interpretarse de dos formas: (i) que la comunicación se entiende “*simplemente*” cumplida cuando transcurren cinco días después de su introducción en la oficina de correo, lectura que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional³⁴, impone una carga desproporcionada al quejoso y es contraria a la realidad, al principio de publicidad y al derecho de defensa; o (ii) que “*(...) si el quejoso demuestra que recibió la comunicación después de los cinco días de su entrega en la oficina de correo, debe considerarse cumplida esta comunicación, a partir de esta última fecha*”³⁵. Por consiguiente, condicionó la exequibilidad del precepto acusado para que se entendiera bajo esta última lectura.

5. A partir de este antecedente jurisprudencial, corresponde determinar si el artículo 109 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 129 de la Ley 1952 de 2019 guardan identidad en su contexto y contenido normativo. En primer lugar, en lo referente al **contexto normativo** en que se insertan ambas normas, se advierte que el Código General Disciplinario modificó algunos aspectos en la regulación de las notificaciones y comunicaciones del proceso disciplinario³⁶, entre los cuales se enuncian: (i) los tipos de decisiones que se notifican personalmente; (ii) la comunicación de las providencias interlocutorias³⁷; (iii) la regulación de la notificación por estado; (iv) las clases de decisiones y el término en el cual se entiende surtida la notificación por edicto³⁸; (v) la comunicación de las decisiones de sustanciación que carezcan de una forma especial de notificación; y (vi) las providencias que se comunican al quejoso y su procedimiento.

De este modo, se evidencia que el inciso segundo del artículo 129 del Código General Disciplinario se enmarca en un contexto normativo distinto de aquel que regulaba el artículo 109 del Código Disciplinario Único. En tal sentido, la reforma de ciertas reglas procesales en materia de notificaciones implica un cambio en el procedimiento para dar a conocer las decisiones de la autoridad disciplinaria. Esta modificación abarca diversos aspectos relevantes, los cuales se relacionan entre sí y, por consiguiente, inciden en la evaluación del alcance de la norma. Así, en la medida en que cambia la modalidad de

³⁴ Particularmente las Sentencias C-096 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-317 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

³⁵ Sentencia C-293 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

³⁶ Capítulo II del Título V del Libro IV de la Ley 1952 de 2019.

³⁷ De conformidad con el numeral 3° del artículo 123 de la Ley 1952 de 2019, “[s]i transcurridos tres (3) días hábiles al recibo de la comunicación el disciplinado no comparece, la secretaría del despacho que profirió la decisión la notificará por estado. Se entenderá recibida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo”.

³⁸ La norma que contiene esta modificación (artículo 127 de la Ley 1952 de 2019) es una de las disposiciones demandadas en el presente proceso.

notificación para ciertas decisiones, no se puede predicar que exista una identidad entre ambos contextos normativos.

De este modo, se presenta un diseño procesal distinto de aquel adoptado en el estatuto anterior. Al respecto, la Corte ha destacado que lo que distingue a los códigos de otras regulaciones legales es su carácter sistemático y de coordinación normativa³⁹. Por lo tanto, el análisis de la norma demandada debe tener en cuenta las modificaciones que sufrió la codificación en la que se inserta.

6. En segundo lugar, en relación con su contenido normativo, la Sala presentará las diferencias entre ambas normas mediante el siguiente cuadro comparativo:

	Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002)	Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019)
Texto de la norma	Artículo 109. Comunicaciones. Se debe comunicar al quejoso la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Se entenderá cumplida la comunicación cuando haya transcurrido cinco días, después de la fecha de su entrega a la oficina de correo. Las decisiones no susceptibles de recurso se comunicarán al día siguiente por el medio más eficaz y de ello se dejará constancia en el expediente⁴⁰.	Artículo 129. Comunicaciones. Las decisiones de sustanciación que no tengan una forma especial de notificación prevista en este código se comunicarán a los sujetos procesales por el medio más eficaz, de lo cual el Secretario dejará constancia en el expediente. <u>Al quejoso se le comunicará la decisión de archivo y del inicio de la audiencia. Se entenderá cumplida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.</u>
Diferencias en su	1. Se regula únicamente la comunicación de decisiones al	1. El primer inciso es aplicable a todos los sujetos

³⁹ Sentencia C-654 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ Esta norma, en su totalidad, fue declarada condicionalmente exequible por la Sentencia C-293 de 2008 (M.P. Jaime Araújo Rentería) “(...) en el entendido de que si el quejoso demuestra que recibió la comunicación después de los cinco días de su entrega en la oficina de correo, debe considerarse cumplida esta comunicación, a partir de esta última fecha”.

	Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002)	Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019)
contenido normativo	quejoso. 2. Ordena comunicar al quejoso la decisión de archivo y el fallo absolutorio. 3. Se entiende cumplida la comunicación cinco días <i>“después de la fecha de su entrega a la oficina del correo”</i>. 4. Dispone que la comunicación al quejoso de la decisión de archivo o el fallo absolutorio se realice mediante correo postal.	procesales, mientras que el segundo regula específicamente las comunicaciones que deben remitirse al quejoso. 2. Ordena comunicar al quejoso la decisión de archivo y el inicio de la audiencia. 3. Se entiende cumplida la comunicación cinco días <i>“a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo”</i>. 4. Permite que la comunicación al quejoso de la decisión de archivo y el inicio de la audiencia se realice a través del correo postal o de otro medio más eficaz, con la respectiva constancia.

Como se evidencia a partir de la confrontación entre la norma acusada y el artículo 109 de la Ley 734 de 2002, existen importantes diferencias en el sentido de ambas disposiciones, lo cual impide concluir que haya identidad entre el contenido de dichos artículos. En efecto, (i) mientras que la primera norma ordena comunicar al quejoso el fallo absolutorio, la segunda dispone que debe comunicarse el inicio de la audiencia; (ii) el artículo 109 del Código Disciplinario Único señala que la comunicación se cumple con su entrega en la oficina de correo, mientras que la norma objeto de estudio precisa que se entiende surtida al día siguiente de su entrega; (iii) a diferencia de la norma anterior, el artículo 129 del Código General Disciplinario permite que se comunique al quejoso a través de otro medio más eficaz que el correo postal; y (iv) la norma demandada regula también las comunicaciones que se envían a los demás sujetos procesales y no únicamente al quejoso. Este último aspecto resulta especialmente relevante en esta oportunidad. Bajo tal perspectiva, la disposición acusada amplió su ámbito de aplicación y extendió las comunicaciones allí previstas como una forma de dar a conocer decisiones de la autoridad disciplinaria también al procesado. De esta manera, la Sala descarta que se trate de una norma idéntica a aquella que la Corte analizó en un momento anterior.

7. Conforme a lo expuesto, la existencia de cierta semejanza entre el contenido de dos normas jurídicas no implica que la Corte deba abstenerse de ejercer el control de constitucionalidad sobre aquella que no ha sido enjuiciada. Dicha conclusión resultaría contraria al principio de supremacía constitucional, por cuanto ello evitaría el análisis del fondo del asunto, aun cuando existan elementos distintos en la controversia que el juez constitucional debe abordar. En tal sentido, para que opere el fenómeno de la cosa juzgada, se debe verificar que exista **identidad** entre el contenido material de ambas normas.

8. En consecuencia, en el presente caso no se configura la cosa juzgada constitucional material, por cuanto la disposición sometida al análisis de la Corte tiene un contenido normativo diverso de aquella que fue objeto de una declaración de exequibilidad condicionada en la **Sentencia C-293 de 2008**⁴¹. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala aclara que la *ratio decidendi* acogida por la Corte en la citada providencia es un precedente relevante para la decisión que se tomará en esta oportunidad, debido a las similitudes que existen entre el problema jurídico propuesto en ese momento y aquel que se analiza en esta ocasión.

Procedencia de la pretensión de exequibilidad condicionada en la demanda de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

9. De conformidad con los artículos 243 superior y 21 del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación ha concluido que es competente para definir el alcance y los efectos de sus sentencias⁴², con observancia de los mandatos constitucionales. En este sentido, desde sus primeros pronunciamientos⁴³, este Tribunal ha optado por las sentencias *interpretativas o condicionadas* como una posibilidad para modular sus decisiones⁴⁴, con el fin de garantizar principios tan relevantes como el de la conservación del derecho⁴⁵. Por consiguiente, la exequibilidad condicionada se configura cuando la Corte concluye que una norma: (i) debe entenderse en un sentido determinado para que resulte conforme con la Constitución, de modo que todas las demás

⁴¹ M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴² Véanse, entre otras, las Sentencias C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y C-113 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía.

⁴³ Sentencia C-034 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Respecto de las decisiones de exequibilidad condicionada, la Corte Constitucional anotó: “*La modulación de los efectos de los fallos y las sentencias interpretativas son una práctica arraigada en el derecho constitucional colombiano. En efecto, mucho antes de que entraran en funcionamiento los tribunales constitucionales europeos, la Corte Suprema de Justicia de Colombia, cuando ejercía el papel de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución de 1886, efectuó sentencias condicionadas o interpretativas (...)*” (Sentencia C-038 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁴⁴ Sentencias C-038 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁵ Sentencias C-349 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido; y C-149 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

lecturas resultan inexecutable; o (ii) puede interpretarse de una manera que es contraria a la Carta, por lo que debe excluirse esta posible lectura⁴⁶.

10. En algunos casos, los ciudadanos que acuden a la acción pública de inconstitucionalidad persiguen, como pretensión única, que se declare la exequibilidad condicionada de la norma, a partir de las categorías teóricas que la propia Corte ha desarrollado. En estos eventos, esta Corporación ha concluido que la demanda es apta y no puede descartarse su estudio de fondo por la sola circunstancia de haberse propuesto una pretensión de exequibilidad condicionada⁴⁷.

De este modo, la postura vigente⁴⁸ de la jurisprudencia constitucional exige que, cuando se trata de demandas de inconstitucionalidad cuya pretensión única es la exequibilidad condicionada de la norma acusada, se deben cumplir dos requisitos específicos⁴⁹: (i) que el cargo plantee un problema de control abstracto de constitucionalidad; y (ii) que la parte actora justifique mínimamente la decisión de no solicitar la inexecutable total o parcial de la disposición demandada⁵⁰.

11. En el caso concreto, la Sala Plena estima que se satisfacen los presupuestos previamente indicados. De una parte, es evidente que la cuestión planteada por el ciudadano implica una confrontación de una lectura de las normas demandadas con los mandatos constitucionales que estima infringidos.

De otra, el demandante presentó ampliamente las razones por las que, en su criterio, no debería declararse la inexecutable de la norma. Sobre el particular, concluyó que: *“la solución jurídica más viable no resulta ser la inexecutable de los preceptos normativos demandados. Ello agravaría la situación al dejar sin herramientas de publicidad para el disciplinado o para el quejoso, a más de imponer cargas desgastantes al Estado”*⁵¹. En razón de lo expuesto, la Sala procederá a formular y resolver el problema jurídico de fondo.

⁴⁶ “En otras palabras, por medio de una sentencia interpretativa o condicionada, la Corte excluye la interpretación o interpretaciones que no se encuentran conformes a la Constitución. Así pues, la Corte decide que determinada disposición es executable si se entiende de cierta manera o, declara la exequibilidad, advirtiendo que si se interpreta de tal forma resultaría inconstitucional, de ahí la razón del condicionamiento” (Sentencia C-038 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁴⁷ Sentencias C-020 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; y C-159 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁸ A modo de ejemplo, la **Sentencia C-514 de 2019** (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) analizó un cargo de constitucionalidad en el cual se solicitaba la declaratoria de exequibilidad condicionada de una norma, sin proponer una pretensión de inexecutable sobre la misma. En esa oportunidad, la Sala Plena concluyó que era necesario dicho condicionamiento.

⁴⁹ Además de satisfacerse los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben acreditarse en el concepto de la violación (Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵⁰ Sentencias C-020 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; y C-159 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵¹ Folio 11 de la demanda, expediente digital.

Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución

12. En el presente asunto, el demandante considera que algunos apartes de los artículos 127, 129 y 225 de la Ley 1952 de 2019 son contrarios a los artículos 29 y 209 de la Constitución. En su criterio, las normas acusadas desconocen el debido proceso, los derechos de defensa y contradicción y los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa. El ciudadano funda la acusación en que los preceptos demandados: (i) determinan una presunción de notificación del acto administrativo, porque establecen que el depósito de la comunicación por parte de la autoridad disciplinaria implica el conocimiento efectivo de dicha decisión por parte del destinatario; (ii) permiten la contabilización de los términos para adelantar la notificación personal desde el depósito del acto administrativo en la oficina de correos, lo cual no corresponde con la realidad; y, finalmente, (iii) impiden la intervención de los sujetos procesales en el trámite disciplinario, así como la impugnación de las decisiones proferidas. En consecuencia, solicita a la Corte declarar exequibles de manera condicionada tales normas, en el entendido que los términos de notificación previstos en ellas se contabilicen a partir del recibo de la comunicación por sus destinatarios.

Tanto el Procurador General de la Nación como los ciudadanos intervinientes en el trámite solicitaron declarar **exequibles** las disposiciones parcialmente acusadas, por estimar que (i) no establecen una presunción de notificación del acto administrativo; (ii) garantizan parámetros de razonabilidad y debido proceso sin dilaciones injustificadas; (iii) buscan evitar que se generen actos de corrupción; y (iv) son expresión de los principios de celeridad y eficacia que rigen la función disciplinaria sancionatoria.

13. Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional debe establecer si ¿los apartes acusados de los artículos 127, 129 y 225 de la Ley 1952 de 2019 desconocen el derecho fundamental al debido proceso, en sus garantías de defensa y contradicción, así como los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa (artículos 29 y 209 C.P.), porque no le permiten a los interesados conocer el contenido de la decisión disciplinaria proferida ni emplear las herramientas procesales necesarias para el ejercicio de su defensa?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) el derecho al debido proceso administrativo en materia disciplinaria, el principio de publicidad y los derechos de defensa y contradicción; (ii) la libertad de configuración legislativa en materia disciplinaria y sus límites; (iii) las reglas jurisprudenciales sobre notificaciones a través del correo postal de los actos administrativos del procedimiento disciplinario; y, finalmente, (iv) el análisis de constitucionalidad de las normas acusadas, en relación con el cargo propuesto.

El derecho al debido proceso administrativo en materia disciplinaria⁵². Los derechos de defensa y contradicción y el principio de publicidad⁵³

14. Este Tribunal ha establecido que el debido proceso (artículo 29 superior⁵⁴) comprende el conjunto de garantías que tienen como propósito “(...) *sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados*”⁵⁵. Este es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, pues protege las libertades ciudadanas y opera como un contrapeso al poder del Estado⁵⁶. Así, la Corte ha reiterado que este derecho fundamental tiene las siguientes características:

(i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye “(...) *un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado*”⁵⁷;

(ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate⁵⁸. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso “(...) *es más rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales*”⁵⁹;

(iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia⁶⁰;

(iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción⁶¹;

(v) se predica de todos los intervinientes en un proceso⁶² y de todas las etapas del mismo⁶³; y,

⁵² En este acápite, se retoman parcialmente consideraciones contenidas en las Sentencias C-193 de 2020 y C-083 de 2015, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

⁵³ En consideración al asunto objeto de decisión, la Sala estudiará únicamente el contenido de aquellos derechos y principios que resultan relevantes para la cuestión debatida.

⁵⁴ “*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”.

⁵⁵ Sentencia C-496 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵⁶ Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁷ Sentencia C-271 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁸ Sentencia C-111 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo. “*El objeto y naturaleza de los intereses que se debaten en un proceso judicial inciden en el modo en que se concretan las garantías que integran el debido proceso. Esa relación exige que el legislador tome en consideración que una mayor incidencia de los resultados de un proceso judicial en derechos de especial significado constitucional (...)*”.

⁵⁹ Sentencia C-248 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁰ Sentencia C-154 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶¹ Sentencia C-187 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶² Sentencia C-047 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶³ Sentencia C-836 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

(vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento⁶⁴, entre otras.

15. En este sentido, esta Corporación ha determinado que el contenido material del derecho al debido proceso está compuesto por garantías esenciales que deben tener todos los ciudadanos que intervienen en un proceso judicial. Al respecto, la Sala resalta que la Constitución extendió dichos postulados⁶⁵ a las actuaciones administrativas⁶⁶. Lo anterior, con el fin de asegurar la protección del interés general y el respeto por los derechos y principios ligados al ejercicio de la función pública⁶⁷. De este modo, muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al debido proceso judicial se aplican también a todas las actuaciones que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, las garantías del **debido proceso judicial** no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva al ámbito administrativo, en la medida en que la función pública tiene requerimientos adicionales de orden constitucional que debe atender conjuntamente con el debido proceso, en el ejercicio de tales atribuciones. En efecto, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Carta. En consecuencia, este Tribunal ha establecido que, en materia de derecho administrativo sancionador, la garantía del debido proceso tiene un **carácter flexible**, en la medida en que:

“(...) los procesos judiciales deben otorgar una respuesta definitiva a los conflictos sociales, en tanto que las actuaciones administrativas son susceptibles de control ante la jurisdicción. Por ello, aunque el debido proceso se aplica en toda actuación administrativa o judicial, en el primer escenario ocurre bajo estándares más flexibles para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración”⁶⁸.

16. Así, la jurisprudencia ha enunciado, entre las garantías propias del **debido proceso administrativo**, las siguientes: (i) el derecho a ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que el procedimiento se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que el procedimiento se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto

⁶⁴ Sentencia T-589 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁵ Sentencia C-034 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁶ Ver, entre otras, las Sentencias C-089 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-012 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁷ Sentencia C-034 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁸ Sentencia C-034 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa. Resaltado por fuera del texto original.

de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) la presunción de inocencia, (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) el derecho a impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso⁶⁹.

17. Ahora bien, esta Corporación ha sostenido que la potestad sancionadora de la administración es una de las expresiones del poder punitivo del Estado y comprende diversas especies⁷⁰, entre las que se encuentra el **derecho disciplinario**⁷¹. Este último, comprende “(...) *el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo*”⁷². De este modo, se trata de una función inherente a la actividad estatal⁷³. Asimismo, la Corte ha resaltado que el derecho disciplinario: (i) es una herramienta fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado; (ii) materializa el principio de responsabilidad de los servidores públicos; y, (iii) permite garantizar la efectividad de los principios de la función pública⁷⁴.

18. El derecho disciplinario presenta una naturaleza específica y, en este sentido, **no resulta posible trasladar automáticamente las garantías del proceso penal al debido proceso administrativo**. En efecto, aunque constituye una expresión de la potestad sancionatoria como el derecho penal, presenta elementos propios que ameritan un abordaje diferenciado⁷⁵. Así, “*las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias*”⁷⁶, debido a su carácter punitivo.

⁶⁹ Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁰ Dentro de estas especies se incluyen “*el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho correccional, el derecho de juzgamiento político -impeachment- y el derecho disciplinario*” (Sentencia C-721 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁷¹ Sentencias C-721 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-412 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos y C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁷² Sentencias C-721 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-124 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-341 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁷³ Sentencia C-892 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁷⁴ Sentencia C-721 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁵ Sobre el particular, la Corte ha reconocido que “[e]n el ámbito administrativo y, específicamente, en el derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías constitucionales inherentes al debido proceso, *mutatis mutandi*, se aplican a los procedimientos disciplinarios, dado que éstos constituyen una manifestación del poder punitivo del Estado. Sin embargo, su aplicación se modula para adecuar el ejercicio del poder disciplinario a la naturaleza y objeto del derecho disciplinario y, especialmente, al interés público y a los principios de moralidad, eficacia, economía y celeridad que informan la función administrativa” (Sentencia C-095 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil). Véase también la Sentencia C-627 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁷⁶ Sentencia C-506 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. “La jurisprudencia constitucional ha señalado en particular tres elementos clave que distinguen la operancia del debido proceso en el campo penal de su aplicación en el campo disciplinario: “(i) la imposibilidad de transportar integralmente los principios del derecho penal al derecho disciplinario, (ii) el incumplimiento de los deberes funcionales como fundamento de la responsabilidad disciplinaria y (iii) la vigencia en el derecho disciplinario del sistema de

19. En particular, en relación con el debido proceso administrativo en **actuaciones disciplinarias de carácter sancionatorio**, se han señalado, como componentes específicos del debido proceso disciplinario, “(i) *el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria*, **(ii) el principio de publicidad**, **(iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba**, (iv) *el principio de la doble instancia*, (v) *la presunción de inocencia*, (vi) *el principio de imparcialidad*, (vii) *el principio de non bis in idem*, (viii) *el principio de cosa juzgada* y (ix) *la prohibición de la reformatio in pejus*”⁷⁷. Por último, en la medida en que implica un ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, se debe garantizar plenamente dicho postulado en las actuaciones administrativas del procedimiento disciplinario⁷⁸, pues se trata de un ámbito que involucra importantes derechos constitucionales como los de acceso a la función pública, elegir y ser elegido o los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

20. En suma, el debido proceso es un conjunto de garantías que sujetan la actuación del Estado y de los particulares a reglas predeterminadas, las cuales rigen la resolución de un conflicto o la determinación de una situación jurídica. Este principio debe garantizarse también en las actuaciones administrativas, especialmente en aquellas que son una manifestación del poder punitivo estatal, como sucede con el procedimiento disciplinario, en razón de los derechos que se encuentran en juego en dicho escenario procesal.

21. Por su parte, el **derecho de defensa** se define como “(...) *la facultad para emplear ‘todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable’*”⁷⁹. Esta potestad tiene manifestaciones procesales y sustantivas⁸⁰, y puede ejercerse de forma activa o pasiva⁸¹. A su turno, el **derecho de contradicción** se refiere a dos fenómenos distintos:

sanción de las faltas disciplinarias denominado de los números abiertos, o numerus apertus, por oposición al sistema de números cerrados o clausus del derecho penal” (Sentencia T-1093 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁷⁷ Sentencia C-692 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. (El resaltado es de la Sala). Véanse, entre otras, las Sentencias T-1034 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-310 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1102 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-330 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; y T-1093 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁸ “La potestad sancionatoria de la administración debe ceñirse a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas, máxime si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho” (Sentencia C-1088 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁷⁹ Sentencia C-083 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Véanse también las Sentencias C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; y C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸⁰ Sentencia C-111 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸¹ Sobre el particular, la Corte ha señalado que el derecho de defensa “*protege todos los comportamientos, activos y pasivos que asuma la persona investigada o sometida a un proceso sancionatorio*”. En tal sentido, “*la persona se encuentra habilitada para guardar silencio o no hacerlo, para actuar o no actuar en el curso del proceso, para presentar o no presentar pruebas, para impugnar o no las decisiones*” (Sentencia C-633 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo).

“De una parte, la posibilidad de oponer pruebas a aquellas presentadas en su contra. Desde esta perspectiva, el derecho de contradicción aparece como un mecanismo directo de defensa, dirigido a que las razones propias sean presentadas y consideradas en el proceso. Su vulneración se presentaría cuando se impide o niega la práctica de pruebas pertinentes, conducentes y oportunas en el proceso. Por otro lado, se refiere a la facultad que tiene la persona para (i) participar efectivamente en la producción de la prueba, por ejemplo, interrogando a los testigos presentados por la otra parte o por el funcionario investigador y (ii) exponer sus argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba”⁸².

Además, el derecho de defensa comprende garantías esenciales para toda persona, tales como⁸³: (i) controvertir las pruebas que se alleguen en su contra; (ii) aportar medios probatorios en su defensa; (iii) impugnar la sentencia condenatoria; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; y (vi) la asistencia de un abogado cuando sea necesaria⁸⁴, entre otras. Además, una de sus expresiones consiste en el deber de la autoridad judicial o administrativa de integrar debidamente el contradictorio⁸⁵.

22. Ahora bien, los derechos de defensa y contradicción presentan un ***alcance específico en materia disciplinaria***. En efecto, la Corte ha señalado que el objeto y la naturaleza del proceso respectivo definen el ámbito de protección de estas garantías procesales. De este modo, entre mayor sea la importancia constitucional de los intereses y derechos involucrados, mayor debe ser el grado de salvaguarda de los derechos de defensa y contradicción⁸⁶. Así, dado que el proceso disciplinario afecta de manera indiscutible a los sujetos involucrados, los mandatos constitucionales imponen “(...) *la existencia de procedimientos adecuados de publicidad del proceso (...) para hacer efectivo el principio de contradicción, una de cuyas manifestaciones más enérgicas la constituye el derecho a impugnar las providencias*”⁸⁷. En consecuencia, la protección de estas garantías en el ámbito disciplinario reviste de una especial importancia⁸⁸.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en los procesos sancionatorios, los derechos de defensa y contradicción constituyen garantías

⁸² Sentencia T-461 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁸³ Sentencia C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸⁴ Sentencia C-212 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁵ Sentencias C-031 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-038 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁶ Sentencia C-111 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁷ Sentencia C-892 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁸⁸ Sentencias C-627 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-013 de 2001, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

instrumentales para la presunción de inocencia, por cuanto se requiere que la acusación sea sometida a prueba y refutación⁸⁹. De igual modo, ha reiterado que estas prerrogativas deben asegurarse permanentemente, esto es, tanto en las etapas de investigación previa como en la de juicio⁹⁰.

23. A su turno, el **principio de publicidad** impone a las autoridades administrativas el deber de dar a conocer sus actuaciones (i) a las partes y a los terceros interesados, con el fin de garantizar los derechos de contradicción y defensa; y (ii) a la comunidad en general, como garantía de **transparencia**, participación ciudadana⁹¹ e imparcialidad del fallador⁹². El alcance de este mandato varía según el tipo de actuación administrativa de la que se trate⁹³. Esta Corporación ha sostenido que este principio forma parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso y ha destacado su relevancia en el proceso disciplinario⁹⁴. Bajo ese entendido, su importancia radica en que “(...) sólo de esta manera el acusado puede conocer oportunamente los cargos que se le imputan y los hechos en que éstos se basan”⁹⁵.

24. En este contexto, las notificaciones constituyen un mecanismo procesal que habilita el ejercicio del derecho de defensa, entendidas como el acto material de comunicación, que permite poner en conocimiento de las partes o de terceros interesados las decisiones proferidas dentro del trámite administrativo. Estas herramientas aseguran el “(...) derecho a ser informado de las actuaciones (...) administrativas que conduzcan a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción”⁹⁶. De igual manera, garantizan el principio de publicidad y previenen la posibilidad de afectar a alguna persona con una decisión sin que haya sido oída o sin que haya tenido la oportunidad de intervenir en el procedimiento para su adopción⁹⁷. Con todo, en el marco de los procesos disciplinarios, la Corte ha afirmado que la notificación no puede entenderse como “(...) un acto de contenido meramente formal, sino que se surte con independencia de las decisiones que se adopten al interior del asunto”⁹⁸.

⁸⁹ Sentencia T-827 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁰ Sentencia C-430 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell. En esa oportunidad, la Corte concluyó que “no se justifica que se restrinja el derecho a rendir exposición en la etapa de la indagación preliminar”, por cuanto no encontró “razonable ni proporcionada a la finalidad que pretende perseguirse -eventualmente la economía procesal o la eficiencia y la eficacia para la administración de la actuación disciplinaria- el que quede a la voluntad del funcionario recibir o no la exposición espontánea que solicita el inculcado, pues siendo ella como se dijo un acto de defensa, no existe justificación alguna valedera para su restricción”.

⁹¹ Sentencias C-012 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; y C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹² Sentencia C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹³ Sentencia C-012 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹⁴ Sentencia C-102 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁵ Sentencias T-391 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-301 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹⁶ Sentencias C-012 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; y C-1114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹⁷ Sentencia C-892 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁹⁸ Sentencia C-370 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

25. Adicionalmente, los derechos de defensa y contradicción se relacionan, de forma inescindible, con el principio de publicidad. En efecto, a partir del momento en que se conocen las decisiones de la autoridad administrativa, se contabiliza el término para la interposición de los recursos respectivos, por lo cual la oponibilidad⁹⁹ se erige en un elemento necesario para garantizar aspectos de estos derechos, como: la posibilidad de controvertir las decisiones dentro del procedimiento disciplinario¹⁰⁰, de contar con los medios y el tiempo para ejercer una defensa técnica suficiente, para presentar pruebas y desvirtuar aquellas que se alleguen en su contra o contrastar los hechos de la acusación, entre otras.

En conclusión, el principio de publicidad y los derechos de contradicción y defensa son especialmente relevantes en los procedimientos administrativos sancionatorios, particularmente en el proceso disciplinario. Así, el derecho de defensa permite garantizar la intervención de las partes o de los terceros interesados en el trámite. También, el principio de publicidad asegura los derechos del procesado, del quejoso y de las víctimas, así como la participación de la comunidad y se encamina a preservar la imparcialidad y la transparencia en la actuación administrativa y permitir el ejercicio del derecho de contradicción. De igual modo, las notificaciones son una expresión de los citados mandatos constitucionales, en la medida en que su propósito es el de dar a conocer las actuaciones de la autoridad administrativa.

Libertad de configuración legislativa en materia de procedimientos administrativos de carácter disciplinario y sus límites¹⁰¹

26. La jurisprudencia constitucional ha establecido que los procedimientos administrativos requieren regulación previa en la ley. Por esta razón, ha señalado que el Legislador está investido de amplias facultades para configurar los elementos que rigen cada uno de estos trámites, según la naturaleza particular de cada uno de ellos¹⁰². A partir de esta atribución constitucional, el Congreso de la República fija las reglas mediante las cuales se asegura la plena operatividad del derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.) y el acceso efectivo a la administración pública (art. 209 C.P.). Tales pautas consolidan el principio de legalidad, la seguridad jurídica, la

⁹⁹ En este punto, la Sala resalta que la oponibilidad de los actos administrativos se relaciona directamente con su notificación efectiva. De este modo, “[e]l ordenamiento jurídico sanciona el acto no notificado con su ineficacia o inoponibilidad. La ley condiciona los efectos de una decisión que pone término a un trámite administrativo a su notificación, a menos que la parte interesada conociendo de la misma, convenga o ejercite en tiempo los recursos legales (C.C.A. art. 48). Así, pues, mientras no se surta o realice materialmente la notificación, la decisión administrativa respectiva carece de efectos jurídicos respecto del administrado, o sea, es ineficaz. Sobre el particular, la jurisprudencia” (Sentencia T-419 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹⁰⁰ Sentencias C-012 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo y C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰¹ En este acápite, se retoman parcialmente consideraciones contenidas en la Sentencia C-083 de 2015, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

¹⁰² Sentencia C-886 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

racionalidad, el equilibrio y la finalidad de los procesos¹⁰³. Por ende, las normas procesales se orientan a asegurar la celeridad y eficacia de la respuesta de la administración pública, así como la protección de los derechos de las partes, de los terceros interesados y de la comunidad en general¹⁰⁴.

En desarrollo de esta amplia competencia¹⁰⁵, el Legislador puede, entre otros aspectos: determinar las autoridades competentes para el trámite correspondiente¹⁰⁶, diseñar las etapas, oportunidades y formalidades procesales, las actuaciones que competen a las partes, los términos¹⁰⁷, los medios de prueba, los deberes y cargas procesales¹⁰⁸, y los recursos pertinentes ante las autoridades judiciales y administrativas respectivas¹⁰⁹.

27. En particular, la Corte ha señalado que la libertad de configuración legislativa en el proceso disciplinario se fundamenta en el *principio democrático*¹¹⁰. En efecto, el escenario de deliberación política es el más apto para determinar las conductas que resultan contrarias a la realización de los fines del Estado y el procedimiento que debe adelantarse para sancionarlas¹¹¹.

No obstante, esta facultad no es absoluta ni ilimitada¹¹². El Legislador está sometido a los mandatos constitucionales y a los instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad¹¹³ para diseñar los procesos judiciales y administrativos. En este sentido, en el ámbito del derecho disciplinario, la **Sentencia C-555 de 2001**¹¹⁴ destacó que, a pesar del amplio margen de regulación que se atribuye al Legislador en esta materia, este debe propender por las garantías “(...) de los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso”¹¹⁵.

¹⁰³ Sentencia T-001 de 1993. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein. Sobre el particular, la Corte ha sostenido igualmente que “*el proceso no es un fin en sí mismo, sino que se concibe y estructura para realizar la justicia y con la finalidad superior de lograr la convivencia pacífica (Preámbulo y artículo 1 de la Carta)*” (Sentencia C-095 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

¹⁰⁴ Sentencia C-662 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

¹⁰⁵ Ver, entre otras, las siguientes Sentencias: C-327 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz; C-198 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-814 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁶ Salvo las competencias específicamente designadas por la Constitución.

¹⁰⁷ Sentencia C-371 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁸ Sentencia C-838 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁹ Sentencia C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹¹⁰ Sentencia C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹¹ Sentencia C-1193 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹¹² Ver, entre otras, las Sentencias C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-927 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-803 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-742 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-596 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹¹³ Sentencia C-966 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹⁵ Sentencia C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Por lo tanto, en la configuración legislativa de los procedimientos administrativos, el Congreso debe respetar, tanto los principios y valores superiores¹¹⁶ (en especial los de justicia, igualdad y vigencia de un orden justo¹¹⁷), como la primacía de los derechos fundamentales¹¹⁸. En particular, este Tribunal ha sostenido que la legitimidad de los trámites administrativos se soporta precisamente en el respeto por los principios de **razonabilidad**¹¹⁹ y **proporcionalidad**¹²⁰. Por consiguiente, si el diseño legislativo particular de una institución procesal resulta abusivo, arbitrario o contrario a los derechos fundamentales, desconoce tales postulados superiores y debe ser retirado del ordenamiento jurídico¹²¹. También, está obligado a acatar los principios de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas¹²² y el de progresividad y no regresividad¹²³.

28. En consecuencia, esta Corporación ha reconocido que el Legislador es titular de un amplio margen de configuración para regular los distintos aspectos y etapas de los procedimientos administrativos. Concretamente, en el marco del trámite del proceso disciplinario, su libertad de configuración se basa en el principio democrático. No obstante, esta potestad debe ejercerse siempre con observancia de: (i) los principios y valores constitucionales; (ii) los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad; (iii) el conjunto de garantías que conforman el debido proceso; y, (iv) la prevalencia del derecho sustancial, entre otras¹²⁴. A continuación, la Sala analizará las reglas específicas de las notificaciones del procedimiento disciplinario que se surten a través de correo físico o postal.

Reglas jurisprudenciales en materia de notificación de actos administrativos del procedimiento disciplinario a través del correo postal

¹¹⁶ Sentencia C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹¹⁷ Sentencia C-279 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹⁸ Sentencia C-728 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras. Ver también, las Sentencias C-728 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-183 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Según la Sentencia C-341 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), tales principios incluyen, la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1° de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, estarían también la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (C.P. arts. 5, 13, 29 y 229) y el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (C.P. art. 83).

¹¹⁹ Sentencia C-886 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²⁰ Sentencias C-925 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-204 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-763 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²¹ Sentencias C-314 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-204 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-662 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Desde esa perspectiva, la jurisprudencia de esta Corporación, ha reconocido que la violación al debido proceso por parte del Legislador, “(...)no sólo [ocurre] bajo el supuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización” (Sentencias C-925 de 1999, C-1512 de 2000, C-204 de 2003 y C-874 de 2003).

¹²² Sentencias C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-279 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹²³ Sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹²⁴ Sentencias C-763 de 2009 y C-370 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Jurisprudencia constitucional sobre la notificación de actos administrativos a través del correo postal

29. En primer lugar, la Sala abordará la notificación de actos administrativos a través de correspondencia desde una perspectiva general para, posteriormente, enfatizar en las reglas sobre notificaciones en el proceso disciplinario.

Respecto de las notificaciones de actos administrativos a través del correo postal, que interesan particularmente en el marco de la cuestión debatida, esta Corporación ha señalado que “(...) *la sola remisión del correo no da por surtida la notificación de la decisión que se pretende comunicar, por cuanto lo que en realidad persigue el principio de publicidad, es que los actos jurídicos que exteriorizan la función pública administrativa, sean materialmente conocidos por los ciudadanos, sin restricción alguna, premisa que no se cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo*”,¹²⁵.

30. Esta posición fue establecida en la **Sentencia C-096 de 2001**¹²⁶, en la cual se declaró la inexecutable de una norma contenida en el Estatuto Tributario¹²⁷. Aquella establecía que la notificación de los actos administrativos dictados por la autoridad tributaria se consideraba surtida con la simple introducción del documento al correo. Esa decisión se sustentó en lo siguiente:

(i) El principio de publicidad persigue que, efectivamente, los actos administrativos sean conocidos por sus destinatarios y la simple introducción de la copia del acto al correo no es idónea ni es indicativo que el destinatario efectivamente la conoce;

(ii) La medida afecta el derecho de defensa del administrado, porque a partir de la notificación del acto se cuentan los términos para controvertirlo; y,

(iii) Aunque existe control judicial posterior, la norma impone una carga desproporcionada al contribuyente. En efecto, hace más oneroso el ejercicio del derecho de defensa y reduce el tiempo para controvertir la actuación.

31. En similar sentido, la **Sentencia C-317 de 2003**¹²⁸ reiteró las reglas establecidas previamente. En esa ocasión, la Corte declaró inexecutable una norma del procedimiento cambiario, que establecía que la notificación de

¹²⁵ Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹²⁶ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹²⁷ “**Artículo. 566. Notificación por correo.** La notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente y se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo”. (Se subraya la expresión declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-096 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis).

¹²⁸ M.P. Jaime Araújo Rentería.

ciertos actos administrativos se entendía surtida en la fecha de su introducción al correo.

A su turno, el criterio expuesto fue reiterado en la **Sentencia T-549 de 2005**¹²⁹, en la cual sostuvo: “(...) como regla general, la notificación no puede entenderse surtida con la mera introducción en el correo de los documentos pertinentes, sino que sólo puede considerarse que fue realizada en debida forma cuando el interesado la conoce, o desde la realización del hecho que permita suponer que tal conocimiento se produjo”.

32. Posteriormente, la **Sentencia C-929 de 2005**¹³⁰ analizó otra norma del Estatuto Tributario, en virtud de la cual, “ (...) [l]as providencias que decidan recursos se notificarán personalmente o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación”.

En dicha oportunidad, la Corte reiteró las conclusiones establecidas en la **Sentencias C-096 de 2001**¹³¹ y **C-317 de 2003**¹³². Sin embargo, consideró que la disposición estudiada tenía un contenido normativo diferente, por lo cual no implicaba un desconocimiento ni del principio de publicidad ni del debido proceso. En efecto, sostuvo que “(...) el aviso de citación a que se refiere el precepto acusado, tiene por finalidad enterar al destinatario que el recurso interpuesto ya fue resuelto a fin de que comparezca para ser notificado personalmente, con lo cual se garantiza el derecho al debido proceso, y sólo en defecto de su no comparecencia se procede a la notificación por edicto”¹³³. En consecuencia, declaró la exequibilidad de la norma demandada.

33. A su turno, la **Sentencia C-890 de 2010**¹³⁴ consideró que la notificación por correo es un medio idóneo y eficaz para comunicar algunas de las decisiones adoptadas en el procedimiento administrativo sancionatorio de tránsito. En esa ocasión, concluyó que la modalidad de notificación prevista para esos casos no desconocía el debido proceso, especialmente porque “(...) es claro que la notificación por correo sólo se entiende surtida a partir del momento en que el destinatario recibe efectivamente la comunicación que contiene el acto, lo cual significa que sólo en ese momento y no antes, éste le

¹²⁹ M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Aunque en ese caso se estudiaba la notificación de una providencia judicial, la Corte Constitucional fundamentó sus conclusiones en las providencias de constitucionalidad que fijaron este criterio en relación con los actos administrativos.

¹³⁰ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹³¹ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹³² M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹³³ Sentencia C-929 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹³⁴ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

resulta jurídicamente oponible, siendo el recibo de la comunicación el referente válido para contabilizar el término de ejecutoria”¹³⁵.

34. Por último, la **Sentencia C-035 de 2014**¹³⁶ sintetizó las reglas aplicables a las notificaciones de los actos administrativos de la siguiente manera:

(i) por regla general, los actos administrativos definitivos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas deben notificarse personalmente;

(ii) excepcionalmente, el Legislador puede adoptar otros mecanismos de notificación, “(...) *siempre que se trate de medios eficaces que permitan el conocimiento material de la decisión por parte de los interesados*”¹³⁷;

(iii) cuando la ley establezca un medio principal de notificación y otros subsidiarios, el primero debe contar con plena eficacia para garantizar los derechos de defensa y contradicción. En cambio, los segundos pueden tener una menor eficacia siempre que la administración agote previamente los mecanismos principales y realice esfuerzos razonables para cumplir con el deber de dar a conocer sus decisiones; y,

(iv) la constitucionalidad de las normas que definen mecanismos de notificación implica un análisis de su razonabilidad y proporcionalidad, así como la ponderación entre las cargas que debe asumir la administración y aquellas que corresponden a los ciudadanos¹³⁸.

35. De otra parte, en aplicación de tales reglas, la citada providencia estudió una norma que regulaba la notificación del acto de liquidación del “*efecto plusvalía*” sobre los inmuebles que se benefician con las acciones urbanísticas. En dicha ocasión, la Corte estimó que resultaba irrazonable y desproporcionado que dicha actuación se notificara únicamente por avisos y edictos. Aquella actuación carecía de la eficacia e idoneidad suficientes para garantizar el principio de publicidad y el derecho a la defensa. En consecuencia, declaró la exequibilidad condicionada de la disposición, bajo el entendido de que, antes de efectuar la notificación por avisos y edicto, debía agotarse la notificación personal o por correo.

36. En suma, la jurisprudencia constitucional ha establecido reglas y subreglas para garantizar que las notificaciones a través del correo postal, en el marco del proceso administrativo disciplinario, observen el debido proceso, los derechos de defensa y contradicción, y el principio de publicidad. En este escenario, la notificación personal debe ser la regla general cuando los actos

¹³⁵ Sentencia C-890 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹³⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³⁷ Sentencia C-035 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³⁸ Sobre el particular, señaló que “*si el Legislador acude a un medio de [notificación de] una eficacia menor, su decisión será válida siempre que ese mecanismo obedezca a un fin constitucionalmente legítimo, sea eficaz o idónea para alcanzarlo, y comporte un beneficio mayor para ese bien que el costo que supone la menor eficacia relativa del mismo frente a la notificación personal*”.

administrativos crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. En tal sentido, es imperioso que cuente con plena eficacia para garantizar los derechos de defensa y contradicción. De esta suerte, la simple introducción del acto administrativo al correo postal no puede entenderse como un acto que materialice dicha notificación. De igual manera, también es posible que el Legislador acuda a medios de notificación subsidiarios, siempre que ellos resulten idóneos y eficaces, previo el agotamiento de los mecanismos principales. Finalmente, en todo caso, la regulación de las notificaciones en el procedimiento administrativo debe observar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, con el propósito de garantizar el derecho de controvertir los actos administrativos e intervenir en el trámite respectivo.

El régimen de notificaciones de los actos administrativos del proceso disciplinario

37. La **Ley 200 de 1995**¹³⁹ unificó el procedimiento disciplinario de los servidores públicos, que estaba regulado en varios regímenes¹⁴⁰. Esa normativa estableció como formas de notificación la personal, por estrado, por edicto o por conducta concluyente. Posteriormente, la **Ley 734 de 2002** sustituyó al estatuto procesal disciplinario anterior e introdujo ciertas modificaciones al régimen de notificaciones¹⁴¹. A continuación, la Sala hará referencia a las reglas jurisprudenciales¹⁴² sobre la materia y que fueron establecidas a partir de dichos estatutos:

(i) Los mecanismos para la comunicación de las decisiones administrativas que se dicten en los procesos disciplinarios deben garantizar, de manera oportuna, el principio de publicidad. En tal sentido, su diseño deberá establecer con claridad la forma precisa en que se practicarán las notificaciones¹⁴³;

(ii) La notificación personal “*es la regla general*”¹⁴⁴ y **el instrumento más idóneo, adecuado y efectivo para asegurar la protección del derecho de**

¹³⁹ En dicho estatuto, las notificaciones fueron reguladas en sus artículos 83 a 90.

¹⁴⁰ Sentencia C-892 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁴¹ A modo de ejemplo y sin pretensión de exhaustividad, el Legislador acogió lo previsto en la Sentencia C-555 de 2001 y determinó que las providencias de inicio del procedimiento disciplinario debían notificarse personalmente. Además, estableció el procedimiento para efectuar las notificaciones por edicto.

¹⁴² Las reglas jurisprudenciales a las que se hace alusión están contenidas, principalmente, en las Sentencias C-627 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-892 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1193 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-763 de 2009 y C-370 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁴³ Sentencia C-892 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Con fundamento en esta regla, la Corte declaró la inexequibilidad de la expresión “solo”, contenida en el artículo 84 de la Ley 200 de 1995, porque “*cercena en forma grave el principio de la publicidad de los actos procesales que se dicten en el proceso disciplinario, con afectación consecuencial del derecho a impugnarlos*”.

¹⁴⁴ Sentencia C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

defensa del disciplinado, lo que “(...) garantiza un mayor conocimiento y convocatoria directa al proceso”¹⁴⁵;

(iii) La aplicación de **las demás formas de notificación es subsidiaria y de interpretación restrictiva**¹⁴⁶. En este sentido, las notificaciones por edicto¹⁴⁷ y por conducta concluyente resultan válidas por cuanto desarrollan el principio de economía procesal¹⁴⁸;

(iv) Ciertas decisiones, particularmente aquellas que inician el procedimiento disciplinario, deben notificarse de manera personal. Este tipo de comunicación asegura que las providencias sean efectivamente conocidas por los sujetos procesales¹⁴⁹;

(v) El Legislador puede imponer cargas mínimas de diligencia a los sujetos intervinientes, lo cual no implica una afectación del derecho de defensa cuando estas son razonables y proporcionadas¹⁵⁰; y,

(vi) El término para citar a la audiencia en el procedimiento disciplinario verbal debe contabilizarse a partir de la notificación personal del auto que ordena adelantar dicho proceso. Lo anterior, con el objetivo de que el procesado disponga de tiempo suficiente para preparar su defensa¹⁵¹.

38. Por su relevancia para la resolución del caso concreto, la Sala se referirá a la **Sentencia C-293 de 2008**¹⁵². Esta decisión analizó la constitucionalidad del artículo 109 del Código Disciplinario Único¹⁵³. Esa norma señala que se entiende surtida la notificación al quejoso transcurridos cinco días después de su entrega en la oficina de correo. En dicha oportunidad, la Corte estudió el rol del quejoso en el proceso disciplinario y concluyó que, de una parte, cuenta con la posibilidad de recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio y, de otra, cuando se trata de víctimas de faltas disciplinarias que constituyan violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y

¹⁴⁵ Sentencia C-892 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Véanse también las Sentencias C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-627 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁴⁶ Sentencia C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esta providencia, la Corte resaltó que, “(...) en no pocos casos, la ausencia de la práctica de la notificación personal es imputable a la falta de debida diligencia y cuidado de la administración”.

¹⁴⁷ Sentencia C-627 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell. En dicha decisión se indicó igualmente que es compatible con la Constitución que se designe un defensor de oficio cuando, pese a cumplirse con todas las formalidades para vincular al imputado al proceso disciplinario, no concurre al mismo.

¹⁴⁸ Sentencia C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁴⁹ Sentencia C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁵⁰ Sentencias C-1193 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-763 de 2009 y C-370 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵¹ Sentencia C-370 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵² M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁵³ Ley 734 de 2002. La norma demandada en dicha oportunidad establece lo siguiente: “Artículo 109. Comunicaciones. Se debe comunicar al quejoso la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Se entenderá cumplida la comunicación cuando haya transcurrido cinco días, después de la fecha de su entrega a la oficina de correo”.

al DIH, el quejoso tiene todas las facultades que se otorgan a los demás sujetos procesales¹⁵⁴. Dicha protección también se extiende, en la actualidad, a las víctimas por conductas constitutivas de acoso laboral¹⁵⁵. Debido a lo anterior, sostuvo que la comunicación regulada en la norma demandada **tiene el carácter de una auténtica notificación** y, en tal sentido, es una manifestación concreta del principio de publicidad.

39. A continuación, estableció que la norma acusada podría interpretarse en dos sentidos. De una parte, que la comunicación se entiende cumplida **con la simple entrega a la oficina de correo**, lo cual atenta contra el debido proceso y el principio de publicidad, pues los actos administrativos de notificación personal en el proceso disciplinario “(...) *solo deben ser controvertibles por el quejoso a partir de su conocimiento y no cuando hayan transcurrido cinco días después de la fecha de la entrega de la comunicación a la oficina de correo*”¹⁵⁶. Al respecto, este Tribunal explicó que esa lectura implicaba una carga gravosa y exorbitante para el quejoso que le impedía, sin justificación constitucional, controvertir los actos administrativos del proceso disciplinario.

De otra, la segunda lectura consiste en que la comunicación se entiende surtida transcurridos cinco días después de su entrega en la oficina de correos, pero si el quejoso demuestra que recibió la notificación con posterioridad a dicho lapso, se entiende cumplida a partir de esta última fecha. En otras palabras, el término para la presentación de recursos y la práctica de las demás actuaciones procesales derivadas de la notificación, se contabiliza a partir del momento **en que el interesado recibió efectivamente la comunicación**, cuando aquel sea posterior al que está previsto en la ley. Con base en esta última interpretación, la Sala Plena declaró la exequibilidad condicionada de la norma en tal sentido.

40. Ahora bien, en el contexto del nuevo Código General Disciplinario, la **Sentencia C-570 de 2019**¹⁵⁷ analizó la notificación personal de los miembros de las Fuerzas Militares a través de medios electrónicos, prevista en el artículo 122 de la Ley 1952 de 2019. En aquella ocasión, concluyó que la disposición desconocía el debido proceso y el derecho de defensa de dichos servidores públicos cuando son investigados disciplinariamente, al disponer que la notificación personal queda surtida en la fecha de envío del correo electrónico y no cuando ha sido efectivamente recibido¹⁵⁸. Por lo tanto,

¹⁵⁴ En la Sentencia C-014 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte condicionó la exequibilidad del artículo 89 del Código Disciplinario Único que trata sobre los sujetos procesales, 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 que a aquellos les confiere la ley.

¹⁵⁵ De conformidad con lo previsto por los artículos 17 de la Ley 1010 de 2006 y 109 del Código General Disciplinario.

¹⁵⁶ Sentencia C-293 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁵⁷ M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁵⁸ En esa oportunidad, la Sala estimó que resultaba desproporcionada la medida adoptada por el Legislador, por cuanto no es efectivamente conducente para alcanzar el propósito pretendido con ella, pues se asume que el mensaje es conocido por su destinatario cuando no se verifica dicha circunstancia.

condicionó la exequibilidad de la norma previamente aludida, en el entendido de que debe existir evidencia acerca de que la recepción del mensaje electrónico efectivamente se dio. Al respecto, la Corte sostuvo que:

“[l]a notificación personal supone, como mínima garantía, que la persona pueda tener acceso efectivo al mensaje que se le remite. No sólo una posibilidad teórica, eventual, o supuesta de conocerlo, sino el acceso real y efectivo a la información procesal remitida. En tal medida, entender que el mensaje ha sido conocido cuando se envía y no cuando se recibe, cuando se tiene acceso a este, no es un medio que permita asegurar el celeridad y eficaz avance del proceso, con el debido respeto de los derechos, en especial, el derecho de defensa”,¹⁵⁹.

41. Esta regla jurisprudencial fue reiterada recientemente por esta Corporación en la **Sentencia C-420 de 2020**¹⁶⁰. En efecto, el inciso 3° del artículo 8° del Decreto Legislativo 806 de 2020¹⁶¹ establece que *“(...) la notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación”*. En este caso, la Corte indicó que la norma objeto de análisis admite dos interpretaciones:

a) Una lectura indica que el hito para calcular el inicio de los términos de ejecutoria de la decisión notificada o del traslado no corresponde a la fecha de recepción del mensaje en el correo electrónico de destino, sino a la fecha de envío. La Sala Plena concluyó que este entendimiento desconoce la Constitución, por ser contrario al principio de publicidad, pues *“(...) implicaría admitir que, aun en los eventos en que el mensaje no haya sido efectivamente recibido en el correo de destino, la notificación o el traslado se tendría por surtido por el solo hecho de haber transcurrido dos días desde su envío”*,¹⁶².

b) En contraste, una segunda interpretación permite entender que el término de 2 días previsto por la norma debe contarse *“cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje”*. En consecuencia, la Corte condicionó la exequibilidad de la disposición analizada bajo este último entendimiento.

Finalmente, la decisión reseñada recordó que: **“El Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional coinciden en afirmar que la notificación de las providencias judiciales y los actos administrativos no se entiende surtida solo con el envío de la comunicación mediante la cual se**

¹⁵⁹ Sentencia C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁶⁰ M.P. Richard S. Ramírez Grisales.

¹⁶¹ En el presente caso, si bien la providencia aludida efectuó el control automático de constitucionalidad de una medida proferida en el marco de un estado de excepción, resulta relevante para el presente caso porque constituye un referente jurisprudencial y también porque reitera las reglas y subreglas construidas por la Corte en esta materia.

¹⁶² Sentencia C-420 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales.

notifica (sea cual fuere el medio elegido para el efecto) sino que resulta indispensable comprobar que el notificado recibió efectivamente tal comunicación. Así, la garantía de publicidad de las providencias solo podrá tenerse por satisfecha con la demostración de que la notificación ha sido recibida con éxito por su destinatario”¹⁶³.

42. En conclusión, la Sala advierte que, de acuerdo con las reglas y subreglas que ha establecido la jurisprudencia constitucional en materia de notificación de los actos administrativos en el proceso disciplinario a través del correo electrónico, es notoria la prevalencia que se otorga a la notificación personal como mecanismo principal para dar a conocer las decisiones de la autoridad disciplinaria. Por ende, la aplicación de otros medios de notificación es subsidiaria y debe llevarse a cabo con observancia de los postulados superiores y los presupuestos legales que la habilitan. Asimismo, aunque el Legislador puede imponer cargas mínimas de diligencia a los sujetos procesales, estas deben ser razonables y proporcionadas en relación con el ejercicio del derecho de defensa. Por último, en relación con la notificación mediante correo postal, la Corte ha establecido con claridad que ella no puede entenderse surtida con el simple depósito del acto administrativo en la oficina de correos, pues ello podría vulnerar gravemente los derechos de defensa y contradicción de los sujetos del proceso disciplinario.

Síntesis de las reglas jurisprudenciales aplicables al presente asunto

43. Con fundamento en las consideraciones expuestas en los capítulos anteriores, la Sala Plena sintetizará a continuación las **principales reglas jurisprudenciales** que permiten resolver el problema jurídico expuesto, en los siguientes términos:

(i) El derecho fundamental al debido proceso comprende un conjunto de garantías que sujetan la actuación de las autoridades administrativas y presenta connotaciones particulares en el derecho disciplinario, en tanto manifestación de la potestad punitiva del Estado. En particular, el derecho de defensa y contradicción y el principio de publicidad tienen un alcance específico en materia disciplinaria y son especialmente relevantes en este tipo de procedimientos administrativos sancionatorios;

(ii) El Legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa en materia de procedimientos administrativos y, concretamente, en el proceso disciplinario. Sin embargo, esta libertad se encuentra sometida a límites, en la medida en que debe respetar los derechos, principios y valores constitucionales (el derecho de defensa y el principio de publicidad, entre otros). De igual modo, está obligado a observar los criterios de **proporcionalidad** y **razonabilidad** en la regulación y diseño de las instituciones procesales;

¹⁶³ Sentencia C-420 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales. Resaltado por fuera del texto original.

(iii) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la notificación personal tiene carácter principal, es la regla general y el mecanismo más idóneo y efectivo para la notificación de los actos administrativos del proceso disciplinario. Con todo, aunque la ley puede establecer formas subsidiarias de notificación, ellas deben ser razonables y proporcionadas; y,

(iv) La notificación personal de los actos administrativos proferidos en el proceso disciplinario **no se entiende surtida con el simple envío de la comunicación o su entrega a la oficina de correos**, por cuanto dicha regla desconoce el principio de publicidad y vulnera el derecho de defensa, en la medida en que afecta la posibilidad de controvertir tales decisiones. Además, implica una carga desproporcionada e irrazonable para los sujetos procesales¹⁶⁴.

Análisis del caso concreto. Las normas demandadas admiten una interpretación que resulta contraria al debido proceso, particularmente a los derechos de defensa y contradicción, así como al principio de publicidad de las decisiones adoptadas en el procedimiento disciplinario

44. En el presente asunto, la Sala Plena debe determinar si las normas demandadas desconocen los artículos 29 y 209 superiores. Para el ciudadano, aquellas permiten que el término de la notificación o comunicación de las providencias se contabilice con base en el momento en que se entrega el documento en la oficina de correos, lo cual no implica que la persona conozca efectivamente la decisión. En su criterio, impiden el ejercicio adecuado de los derechos de defensa y contradicción. Además, son contrarias a los principios de publicidad y transparencia que guían la función administrativa y orientan el debido proceso. En contraste, el Procurador y la intervención ciudadana allegada al proceso defienden la exequibilidad de los preceptos demandados, por estimar que las notificaciones y comunicaciones allí previstas garantizan adecuadamente los derechos de las partes y concretan los principios de celeridad y eficacia.

Por consiguiente, la Corte establecerá (i) el contexto normativo y alcance de las disposiciones acusadas. Posteriormente, a partir de las reglas aplicables para el asunto ya descritas, (ii) hará referencia al juicio de proporcionalidad como herramienta metodológica para resolver las situaciones de posible colisión entre principios. Con fundamento en ello, (iii) resolverá el problema jurídico planteado.

Contexto normativo y alcance de las normas demandadas¹⁶⁵

¹⁶⁴ Véanse, entre otras, las Sentencias C-096 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-317 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-293 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería y C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁶⁵ En el presente acápite, se retoman parcialmente las consideraciones acogidas por la Sala Plena en la Sentencia C-084 de 2020, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

45. Este Tribunal ha establecido que el juicio de constitucionalidad está condicionado a determinar la compatibilidad de la disposición demandada con las normas superiores. En este sentido, su finalidad no es la de establecer interpretaciones sobre el contenido y alcance de las normas por motivos de conveniencia o dirimir los debates sobre la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, que corresponden a otras autoridades judiciales¹⁶⁶. Lo anterior, se fundamenta en la necesidad de garantizar la separación funcional de las jurisdicciones, la independencia y la autonomía de los jueces que las integran, puesto que a estos últimos les corresponde la labor de aplicar e interpretar las normas jurídicas¹⁶⁷.

No obstante, en múltiples hipótesis, la Corte ha definido de manera previa el alcance de la disposición controvertida, particularmente cuando la definición hermenéutica tiene una evidente e indiscutible trascendencia constitucional, y cuando de esta determinación dependen los resultados del examen de compatibilidad normativa derivados del control abstracto de constitucionalidad¹⁶⁸. De esta forma, la definición del alcance normativo de la disposición acusada exige la concurrencia de las siguientes circunstancias¹⁶⁹:

a) La presencia de una duda hermenéutica razonable, es decir, cuando la disposición acusada admite distintas interpretaciones plausibles, por existir algún tipo de indeterminación, bien sea de tipo lingüístico (semántico¹⁷⁰ o sintáctico¹⁷¹), de tipo lógico (por una contradicción¹⁷², un vacío¹⁷³, o una redundancia¹⁷⁴), o de tipo pragmático¹⁷⁵.

¹⁶⁶ En la Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte expresó lo siguiente: “*Esta Corporación ha venido señalando que, en principio, no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley, pues es claro que en estos casos no se trata de cuestionar el contenido literal de la norma impugnada, sino el sentido o alcance que a éste le haya fijado la autoridad judicial competente. Según lo ha señalado, en tanto es la propia Constitución la que establece una separación entre la jurisdicción constitucional y las otras jurisdicciones, los conflictos jurídicos que surjan como consecuencia del proceso de aplicación de las normas legales han de ser resueltos por los jueces ordinarios y especializados a quien se les asigna dicha función*”.

¹⁶⁷ Sentencia C-893 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁶⁸ En la Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó: “*No obstante, también este alto Tribunal ha admitido que por vía de la acción pública de inexequibilidad se puedan resolver los conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas, cuando aquellas ‘están involucrando un problema de interpretación constitucional’ y el mismo se origina directamente en el texto o contenido de la disposición impugnada. El hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer mandatos superiores*”.

¹⁶⁹ Sentencia C-893 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁷⁰ Las indeterminaciones semánticas se refieren al significado de las palabras, bien sea porque tienen un alto nivel de generalidad o vaguedad, o bien sea porque son ambiguas.

¹⁷¹ Las indeterminaciones sintácticas se refieren a la construcción gramatical tal y como ocurre con las denominadas ambigüedades sintácticas.

¹⁷² Las contradicciones se presentan cuando a un mismo supuesto o hipótesis de hecho se atribuyen consecuencias jurídicas diversas e incompatibles.

¹⁷³ El vacío se presenta cuando una hipótesis fáctica carece de consecuencia jurídica expresa en el ordenamiento.

¹⁷⁴ La redundancia se presenta cuando un mismo supuesto o hipótesis de hecho es contemplada por diversas disposiciones jurídicas, de manera concordante y reiterativa.

b) Cuando el juicio de constitucionalidad depende de la trascendencia o relevancia de la definición o la Corte se enfrenta a que una o más de las interpretaciones posibles sean contrarias a la Carta¹⁷⁶.

46. De acuerdo con lo anterior, la determinación del alcance del precepto acusado es necesaria, entre otras, porque resulta materialmente imposible adelantar el control abstracto de constitucionalidad, si previamente no se ha definido su significado jurídico, particularmente cuando se trata de disposiciones con un contenido complejo, en atención a la materia regulada, sus destinatarios y las relaciones internormativas que surgen de la misma. En estos casos, la Corte no desborda sus competencias, pues, en realidad, realiza una confrontación entre la norma suprema y los contenidos posibles de la disposición sometida a examen¹⁷⁷.

47. Bajo ese entendido, a la Sala Plena le corresponde establecer el alcance de las disposiciones demandadas. Para tal efecto, se expondrá en primer lugar el contexto normativo en el cual se enmarcan para, posteriormente, analizar el alcance de cada una de ellas. De una parte, en cuanto al **contexto normativo**, la **Ley 1952 de 2019** adoptó el Código General Disciplinario. Este estatuto consagró el procedimiento administrativo para el ejercicio de la acción disciplinaria. Aquel contempla como principio rector el respeto al debido proceso (art. 12) y establece el derecho de defensa material (art. 15). Además, dispone la prevalencia de los mandatos constitucionales, de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y de los principios rectores establecidos en la misma norma (art. 22).

En relación con el asunto objeto de análisis, el nuevo estatuto procesal disciplinario introduce algunas modificaciones en materia de notificaciones¹⁷⁸. Aquellas deben estudiarse conjuntamente con la regulación de los **sujetos procesales** allí prevista. En tal sentido, el artículo 109 del CGD establece que tienen dicha calidad el investigado, su defensor, el Ministerio Público¹⁷⁹, las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, así como de acoso laboral.

¹⁷⁵ Sobre las indeterminaciones en el Derecho, ver Genaro Carrió, *Notas sobre derecho y lenguaje*, Buenos Aires, Ed. AbeledoPerrot, 1994.

¹⁷⁶ Sentencia C-893 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁷⁷ Véanse, entre otras, las Sentencias C-156 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-1024 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-496 de 2004, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-081 de 1996; C-109 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-389 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-1436 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-557 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1255 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; C-128 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-415 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-156 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-901 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-107 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷⁸ No obstante, conserva, en buena medida, los elementos esenciales de la regulación prevista en el Código Disciplinario Único. Sobre el particular, véase el fundamento jurídico 5 de la presente providencia.

¹⁷⁹ Cuando la actuación se adelante por autoridades disciplinarias con funciones jurisdiccionales (como la Comisión Nacional de Disciplina Judicial o el Congreso de la República) o cuando la Procuraduría General de la Nación no ejerza el poder preferente disciplinario.

Igualmente, de acuerdo con el artículo 110, los sujetos procesales están facultados para: (i) solicitar, aportar y controvertir pruebas, además de intervenir en la práctica de las mismas; (ii) interponer los recursos de ley; (iii) presentar las solicitudes que estimen necesarias para garantizar la legalidad y los fines de la actuación disciplinaria; y, (iv) obtener copias de la actuación, cuando aquella no tenga carácter reservado. A su turno, la norma aclara que el **quejoso**, aunque no es sujeto procesal¹⁸⁰, puede presentar y ampliar la queja, aportar pruebas y recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Para estos propósitos, podrá consultar el expediente.

También, el artículo 111 de la Ley 1952 de 2019 dispone que la calidad de disciplinado se obtiene a partir del auto de apertura de investigación o desde la orden de vinculación, según el caso. De este modo, en el momento en que el disciplinado y su defensor conocen el inicio del procedimiento, adquieren la obligación procesal de señalar la dirección en la cual recibirán las comunicaciones. En caso de omitir este deber, se remitirán los documentos a la última dirección conocida.

En cuanto al auto de apertura de investigación, el Código General Disciplinario establece que esta decisión debe notificarse personalmente al disciplinado. En el evento en que ello no resulte posible, debe acudir a la notificación por edicto. Sin embargo, el desarrollo de este trámite “(...) *no suspende en ningún caso la actuación probatoria encaminada a demostrar la existencia del hecho y la responsabilidad del disciplinado*”¹⁸¹. En ese escenario, aquel posteriormente podrá solicitar la ampliación o reiteración de las pruebas que se hayan practicado sin su presencia (art. 111).

De igual manera, el artículo 112 enuncia los siguientes derechos del disciplinado: (i) acceder a la actuación; (ii) designar apoderado; (iii) ser oído en versión libre en cualquier etapa de la actuación, hasta antes del traslado para presentar alegatos previos al fallo; (iv) solicitar o aportar pruebas y controvertirlas o intervenir en su práctica; (v) rendir descargos; (vi) impugnar las decisiones y sustentar dichos recursos; (vii) obtener copias de la actuación; y, (viii) presentar alegatos antes de la evaluación de la investigación y del fallo de primera o única instancia.

De otra parte, los artículos 120 a 129 de la Ley 1952 de 2019¹⁸² **establecen los tipos de notificaciones**, las providencias que deben comunicarse y los procedimientos para realizarlas. De este modo, la normativa dispone que la notificación de las decisiones disciplinarias será personal, por estado, en estrados, por edicto o por conducta concluyente (art. 120). Respecto de la primera de estas modalidades, precisa que los autos de apertura de investigación disciplinaria, el de vinculación, el de citación a audiencia y de

¹⁸⁰ Salvo en aquellos casos en los que, como ha sido reiterado en esta providencia, se trate de víctimas de violaciones a derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario.

¹⁸¹ Artículo 111 de la Ley 1952 de 2019.

¹⁸² Capítulo II del Título V del Libro IV de la Ley 1952 de 2019.

formulación de cargos y el fallo de segunda instancia se notificarán personalmente (art. 121)¹⁸³. También, se regula la notificación a través de medios electrónicos, en tanto forma de notificación personal (art. 122). Asimismo, establece un procedimiento para la notificación por edicto, en aquellos eventos en los que no resulte posible la notificación personal, aunque se haya enviado la citación por un medio eficaz (art. 127). Por último, dispone la posibilidad de comunicar las decisiones que no tengan una forma específica de notificación a través del mecanismo más eficaz (art. 129). A continuación, la Sala presenta un esquema para contextualizar los actos que se notifican dentro del procedimiento disciplinario y que son relevantes para la cuestión debatida.

	NOTIFICACIÓN PERSONAL	NOTIFICACIÓN POR EDICTO	COMUNICACIONES
Providencias	1. Auto de apertura de investigación disciplinaria. 2. Auto de vinculación. 3. Auto de citación a audiencia. 4. Auto de formulación de cargos. 5. Fallo de segunda instancia.	1. Auto de apertura de investigación disciplinaria. 2. Auto de vinculación. 3. Fallo de segunda instancia.	Para el quejoso: 1. Decisión de archivo. 2. Inicio de la audiencia.
			Para los sujetos procesales: Las decisiones de sustanciación que no tienen previsto un modo especial de notificación, se comunican por el medio más eficaz.
Características	• Una vez se adquiere la calidad de disciplinado, se debe informar a la autoridad disciplinaria la dirección en la cual se recibirán las comunicaciones.	• Opera de forma subsidiaria, cuando no resulta posible practicar la notificación personal.	• El quejoso solo puede recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio (art. 110), salvo cuando tenga la calidad de sujeto procesal (art. 109).

48. Ahora bien, en cuanto al análisis particular del **alcance normativo** de las disposiciones demandadas, el **artículo 127** del Código General Disciplinario regula la notificación por edicto, en aquellos casos en los que no resulta posible notificar personalmente los autos de apertura de investigación o de vinculación y el fallo de segunda instancia. Dispone que, una vez proferida alguna de estas decisiones, la administración debe remitir una **citación** al

¹⁸³ De acuerdo con el artículo 145 del Código General Disciplinario, también se notifica personalmente el auto que inadmite la solicitud de revocatoria del fallo sancionatorio.

disciplinado para que comparezca ante la autoridad disciplinaria y se notifique personalmente. Dicha comunicación se envía a través de “*un medio eficaz*”, a la entidad en la cual trabaja o a la última dirección registrada en su hoja de vida y en ella se informará del contenido de la providencia.

Cuando la citación se remite a través del correo postal, se contabiliza un término de cinco días a partir del día siguiente a la entrega del documento en la oficina de correos. Transcurrido dicho lapso sin que el citado se presente a notificarse personalmente, la autoridad disciplinaria fijará un edicto por el término de tres días para notificar el acto administrativo.

49. El **artículo 129** de la citada normativa consta de dos incisos: el primero, establece que todas las decisiones de sustanciación que no tengan una forma específica de notificación prevista en el Código serán comunicadas por el medio más eficaz. El segundo, dispone que la decisión de archivo y la de inicio de la audiencia deben comunicársele al quejoso. Además, señala que esta “comunicación” se entiende surtida cuando transcurren cinco días, contados a partir del día siguiente en que se entrega el documento en la oficina de correos. Con todo, la norma habilita a la autoridad disciplinaria a notificar la decisión por otro medio más eficaz que el correo.

En relación con esta norma, la Corte recuerda que, de acuerdo con la **Sentencia C-293 de 2008**¹⁸⁴, la comunicación que se remite al quejoso para informarle acerca de providencias que afectan sus intereses, constituye una verdadera notificación personal¹⁸⁵. En aquella oportunidad, la Corte consideró que este mecanismo permite que el quejoso presente recursos en contra de tales decisiones, lo cual se orienta a la búsqueda de la verdad material, la efectividad de los principios, derechos y deberes y la vigencia de un orden justo. Además, de manera específica, faculta al quejoso que ha sido víctima de faltas disciplinarias que constituyan violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, para que utilice las facultades que la ley otorga a los sujetos procesales, las cuales resultan más amplias en este tipo de casos.

50. Por último, el **artículo 225** de la Ley 1952 de 2019 establece que el auto de citación a audiencia y formulación de cargos debe notificarse personalmente al procesado o a su apoderado. Sin embargo, si transcurre un lapso de cinco días contados a partir del día siguiente de la entrega de la comunicación en la oficina de correos y no se ha presentado el disciplinado o su defensor, se designa un defensor de oficio para que se lleve a cabo la notificación personal y se adelante la audiencia con su participación.

51. La Sala destaca que, si bien la citación prevista en los artículos 127 y 225 del Código General Disciplinario no es, en sí misma, una notificación

¹⁸⁴ M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁸⁵ Ver: Fundamentos jurídicos 4 y 38. La Sala recuerda que, en esta decisión, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 109 del Código Disciplinario Único, norma similar al artículo 129 del Código General Disciplinario.

personal, debe tenerse en cuenta su relevancia para garantizar los derechos de defensa y contradicción, pues esta citación mediante el correo postal pretende que los sujetos procesales concurren ante la autoridad disciplinaria a notificarse personalmente. Una vez se cumple el plazo contado desde el depósito en la oficina de correo, la norma habilita formas de notificación secundarias, como el edicto o aquella que se surte ante el defensor de oficio.

A partir de lo anterior, la Sala advierte que, a pesar de que cada uno de los apartes demandados se inserta en una norma jurídica distinta y, por lo tanto, presentan diferencias en su contenido y alcance, los tres segmentos normativos acusados **comparten dos características comunes:** (i) las notificaciones o citaciones previstas en ellos se llevan a cabo a través de la correspondencia física o correo postal; y, (ii) se contabilizan los términos para que pueda entenderse surtida la notificación a partir del momento de la entrega de la comunicación en la oficina de correos.

En efecto, la Sala destaca que las tres normas hacen referencia a la entrega de la comunicación o notificación en “*la oficina de correo*”, lo cual excluye que aquellas regulen las notificaciones personales a través del correo electrónico, que se encuentran contempladas en el artículo 122 del Código General Disciplinario. Adicionalmente, el hito procesal que se toma en cuenta en los tres casos para determinar el momento en que se surte la citación o la notificación es la entrega de la comunicación en la oficina de correo. Aquel acto no está relacionado con que el destinatario conozca el contenido de la decisión. En otras palabras, los efectos de las normas **se despliegan a partir de un hecho ajeno** al conocimiento de la decisión o a la actuación procesal del sujeto destinatario de la notificación o la citación. A continuación, la Sala presentará un cuadro comparativo que permite apreciar las semejanzas entre los apartes demandados.

Art. 127	Art. 129	Art. 225
<i>Si vencido el término de cinco (5) días <u>a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo</u>, no comparece el citado, en la Secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia.</i>	<i>Se entenderá cumplida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días <u>a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo</u>, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia.</i>	<i>Si vencido el término de cinco (5) días contados <u>a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo</u> de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal y se adelantará la audiencia.</i>

52. Con todo, resulta pertinente que la Sala examine las consecuencias jurídicas que las normas demandadas tendrían sobre los sujetos procesales, de acuerdo con su sentido y alcance. Al respecto, en gracia de discusión, sería posible sostener que, si el destinatario recibe la comunicación por fuera del plazo de cinco días previsto en los preceptos acusados, puede solicitar la nulidad por cuanto se incurrió en violación del debido proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 202 del Código General Disciplinario¹⁸⁶.

Sin embargo, para la Corte no es acertada esta conclusión, en la medida en que la nulidad del procedimiento disciplinario, desde la perspectiva puramente legal, requiere que se presente una **irregularidad** que afecte el debido proceso del solicitante. En contraste, en el presente caso, aunque la notificación o citación llegue a su destinatario en un término distinto al que señalan las normas demandadas, es claro que el quejoso o el procesado se entenderían notificados con el cumplimiento del plazo previsto en la norma, que se contabiliza a partir del depósito en la oficina de correo. En otras palabras, no podría acusarse a la autoridad disciplinaria de haber incurrido en una irregularidad por entender cumplida la notificación o citación en esas circunstancias, pues precisamente, en ese supuesto, se trata del cumplimiento de la previsión legal que establece como hito procesal la entrega de la comunicación en la oficina de correo.

Bajo ese entendido, la posibilidad de invocar la nulidad de la notificación no sería idónea ni eficaz para garantizar los derechos del procesado y el quejoso. La actuación de la administración estaría amparada por las normas procesales que permiten contabilizar los términos a partir de la entrega del documento en la oficina de correo. Es decir, no se trataría de una actuación arbitraria o con desconocimiento de las normas procesales. Por el contrario, dicha circunstancia acreditaría su pleno cumplimiento.

53. En síntesis, en cuanto al *contexto normativo*, las normas demandadas forman parte del Código General Disciplinario. Este estatuto, aunque mantuvo la estructura del régimen de notificaciones existente en el Código Disciplinario Único, modificó aspectos sustanciales de la regulación de las notificaciones personal y por edicto, así como las decisiones que se comunican al quejoso. A su turno, en relación con el *alcance normativo*, la Corte concluye que, de una parte, el artículo 129 del Código General Disciplinario regula un tipo de comunicación al quejoso que constituye una verdadera notificación, dado que le permite conocer la decisión de archivo o

¹⁸⁶ De acuerdo con el artículo 202 de la Ley 1952 de 2019, “**Causales de nulidad.** Son causales de nulidad las siguientes:

1. La falta de competencia del funcionario para proferir el fallo.
2. La violación del derecho de defensa del investigado.
3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.”

la de inicio de la audiencia y, por lo tanto, formular recursos en contra de dichas providencias, cuando sea procedente¹⁸⁷.

No ocurre lo mismo con los segmentos normativos demandados de los artículos 127 y 225 del CGD, por cuanto en ellos lo que se prevé es una citación, que tiene como propósito convocar a los sujetos procesales para que se enteren de: (i) los autos que deciden la apertura de investigación, la vinculación y el fallo de segunda instancia; y, (ii) el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En este último caso, la consecuencia desfavorable para el procesado consiste en la designación de un defensor de oficio, con quien se surte la notificación personal.

Así las cosas, **ambas normas habilitan formas secundarias de notificación**, que desplazan la notificación personal del investigado. Por lo tanto, estas disposiciones adoptan un diseño legislativo que incide en el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción, así como en el principio de publicidad. No obstante, ninguno de los sujetos procesales involucrados podría solicitar la nulidad del procedimiento administrativo, por cuanto esta institución procesal se encuentra prevista en el Código General Disciplinario para aquellas situaciones en las que exista una **irregularidad**. Por consiguiente, si la autoridad disciplinaria practica la notificación por edicto o con el defensor de oficio, o simplemente entiende surtida la notificación personal pese a que el destinatario recibió la comunicación en un momento posterior, su actuación implicaría el cumplimiento de lo dispuesto por la ley y, en consecuencia, no sería viable alegar que se incurrió en una nulidad en el procedimiento administrativo.

54. De conformidad con lo anterior, las comunicaciones o citaciones previstas por los tres preceptos acusados se materializan a través del correo postal y disponen que los términos para entender surtida la actuación se contabilizan a partir del momento en que se entrega el documento en la oficina de correo. Por ende, en la medida en que las normas objeto de reproche son bastante similares en estos aspectos, que precisamente son los que cuestiona la demanda, se analizarán, a partir de este momento, de manera conjunta.

Aplicación de las reglas jurisprudenciales al caso concreto. El juicio de proporcionalidad como herramienta metodológica para establecer si las limitaciones que imponen las normas demandadas sobre el debido proceso son constitucionalmente válidas¹⁸⁸

55. A partir de las reglas jurisprudenciales sintetizadas en el fundamento jurídico 43 de esta providencia, la Sala reitera que el Legislador es titular de

¹⁸⁷ Es pertinente aclarar que la posibilidad del quejoso de formular recursos contra la decisión de inicio de la audiencia está condicionada a su calidad de víctima de violaciones a los derechos humanos o al DIH. De lo contrario, el quejoso solo podrá recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio, de acuerdo con el artículo 110 del Código General Disciplinario.

¹⁸⁸ En este capítulo, se retoman parcialmente las consideraciones acogidas por la Sala Plena en las Sentencias C-101 de 2018 y C-084 de 2020, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

un amplio margen de configuración normativa para regular el procedimiento disciplinario. Sin embargo, esta facultad no puede desconocer límites tan importantes como el debido proceso, que comprende las garantías de defensa y contradicción, así como el principio de publicidad y los criterios de **proporcionalidad** y **razonabilidad** en la regulación y diseño de las instituciones procesales¹⁸⁹. Adicionalmente, en la medida en que la notificación personal ha sido reconocida por este Tribunal como el mecanismo más idóneo y efectivo para la notificación de los actos administrativos del proceso disciplinario, esta Corporación ha considerado que la misma **no se entiende surtida con el simple envío de la comunicación o su entrega a la oficina de correo**, por cuanto dicha regla desconoce el principio de publicidad y vulnera el derecho de defensa¹⁹⁰.

En razón de lo anterior, dado que en el presente caso se cuestiona, de una parte, una norma que regula una notificación personal (art. 129 CGD) y, de otra, dos preceptos que establecen la forma de surtir una citación que resulta indispensable para el ejercicio de la notificación personal (arts. 127 y 225 CGD), la Sala Plena acudirá al juicio de proporcionalidad por estimar que existe **una tensión entre dos grupos de principios constitucionales**: de una parte, los derechos de defensa y contradicción y el principio de publicidad como elementos integrantes del debido proceso. De otra, los principios de economía procesal, eficacia y celeridad que rigen la función administrativa y cuya concreción incide en la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. En tal sentido, la Sala debe determinar si la medida, que consiste en calcular el término de notificación a partir del depósito de la comunicación en la oficina de correo, impone una restricción excesiva sobre el primer conjunto de derechos o si, por el contrario, constituye un ejercicio razonable del segundo grupo.

56. Este Tribunal en algunas oportunidades ha usado como herramienta metodológica el juicio de razonabilidad y de proporcionalidad¹⁹¹, con el propósito de establecer si una limitación o restricción de un derecho es constitucionalmente válida¹⁹². De esta manera, el mencionado test se compone de tres pasos: (i) el análisis del fin buscado por la norma; (ii) el medio adoptado para alcanzar el objetivo propuesto; y (iii) la relación entre el medio y el fin. Como lo señala la doctrina comparada, el juicio de proporcionalidad permite la identificación de los “límites sobre las limitaciones constitucionales” y, por esta razón, tiene un lugar central en el fundamento

¹⁸⁹ La Corte ha sostenido que la proporcionalidad “es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales” (Sentencia C-282 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁹⁰ Véanse, entre otras, las Sentencias C-096 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-317 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-293 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería y C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁹¹ Esta Corporación ha señalado que el juicio de proporcionalidad es “un parámetro para juzgar la validez de medidas que impliquen restricciones a normas constitucionales que admiten ponderación, es decir, aquellas que establecen mandatos no definitivos o mandatos *prima facie*”. Sentencia C-114 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁹² Sentencia C-1064 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

mismo de la democracia constitucional, en tanto base jurídica para la limitación del poder legislativo, fundada en la vigencia de los derechos¹⁹³.

57. Bajo esa perspectiva, el escrutinio realizado por la Corte depende “(...) de la relevancia constitucional de los valores que podrían ponerse en riesgo con la medida que sea objeto de análisis”¹⁹⁴ y de la facultad que tenga el Legislador para proferir la regulación enjuiciada¹⁹⁵. De esta forma, la intensidad puede ser estricta, intermedia o leve, tal como se expone a continuación:

- **Intensidad estricta:** en este juicio se demuestra que la medida que afecta un principio fundamental: (i) persigue una *finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable*; y (ii) si el medio utilizado es efectivamente *conducente y necesario*. Surge en los eventos en lo que el Legislador no cuenta con un amplio margen de configuración como en el caso de la afectación intensa y arbitraria de derechos fundamentales.

- **Intensidad intermedia:** que se aplica cuando (i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o (ii) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia¹⁹⁶. En estos eventos, el análisis del acto jurídico requiere acreditar que: (i) el fin no solo sea *legítimo*, sino que también sea *constitucionalmente importante*, en razón a que promueve intereses públicos contenidos en la Carta o por razón de la dimensión del problema que el Legislador trata de resolver. Además, (ii) debe demostrarse que el medio no solo sea *adecuado*, sino *efectivamente conducente* para alcanzar el fin buscado con la norma objeto de control constitucional.

- **Intensidad leve:** en el evento en que la materia analizada es de aquellas en las que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa, por lo que, por regla general se desarrollan las exigencias del principio democrático. Esta Corporación ha manifestado que el examen de constitucionalidad tiene como finalidad establecer si la norma que se enjuicia establece una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. Como resultado de lo anterior, la intensidad leve del test requiere: (i) que la medida persiga un objetivo

¹⁹³ Barak, Aharon (2013) *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. New York, Cambridge University Press, pp. 167.

¹⁹⁴ Sentencia C-1064 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

¹⁹⁵ La Corte ha señalado que este tipo de herramientas de ponderación deben tener distintos niveles de intensidad dependiendo de la naturaleza de la medida enjuiciada, de modo que no se sacrifiquen excesivamente el pluralismo político y el principio mayoritario que se condensan en la libertad de configuración del Legislador. Es decir que la intensidad del juicio de constitucionalidad es inversamente proporcional a la libertad de configuración del Legislador, esto es, entre mayor libertad de configuración normativa tenga el Legislador, menos intenso y severo debe ser el examen de constitucionalidad. A la inversa, entre menos libertad de configuración tenga el Legislador porque las posibilidades de escogencia normativa que le entrega la Carta son menores, el juicio de constitucionalidad debe ser más riguroso, severo y robusto. Sentencias C-345 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-287 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

legítimo o no prohibido por la Constitución; y, (ii) sea, al menos *prima facie*, adecuada para alcanzar la finalidad identificada.

58. Finalmente, el test o juicio de **proporcionalidad en sentido estricto** consiste en evaluar si la restricción de derechos fundamentales que impone la medida cuestionada genera mayores o iguales beneficios sobre el principio que sustenta dicha limitación o sobre otros, o si, por el contrario, implica una afectación mayor sobre los intereses constitucionales y, en consecuencia, resulta desproporcionada¹⁹⁷. Sobre el particular, la Sala recuerda que, según el parámetro de unificación establecido en la **Sentencia C-345 de 2019**¹⁹⁸, por regla general, la *proporcionalidad en sentido estricto* debe estudiarse por el juez constitucional (con algunos matices) tanto en el juicio intermedio como en el estricto, mas no en el débil, de manera que se sigan los pasos del test europeo, que incluye la proporcionalidad en sentido estricto, así como la lógica de las intensidades del juicio estadounidense. Esta postura se justifica en la pretensión de evitar la arbitrariedad del Legislador y optimizar los mandatos superiores.

59. En conclusión, la aplicación del test de razonabilidad y de proporcionalidad para verificar la constitucionalidad de una norma implica un análisis de la finalidad, del medio utilizado y de la relación de estos, a partir de niveles cada uno con un grado diferente de intensidad, de tal suerte que el juicio será leve, intermedio o estricto, conforme a la medida objeto de estudio. Como se evidencia, la mencionada distinción es importante, toda vez que brinda al juez el espectro y la rigurosidad para el análisis de constitucionalidad, de modo que una norma puede ser constitucional bajo la óptica de un examen de intensidad débil, pero ser inconstitucional bajos los lentes de una evaluación de intensidad estricta.

Aplicación del juicio de razonabilidad y de proporcionalidad de intensidad intermedia

60. En el presente asunto, la Sala considera que el análisis de razonabilidad y proporcionalidad que debe aplicarse es de intensidad **intermedia**, a partir del precedente relevante¹⁹⁹ establecido en la **Sentencia C-570 de 2019**²⁰⁰ y de las

¹⁹⁷ “En otras palabras, es a partir de este específico modelo de test que resulta posible poner en la balanza los beneficios que una medida tiene la virtualidad de reportar y los costos que su obtención representa, de forma que sea posible evidenciar si ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo-beneficio que, en general, resulta siendo favorable a los intereses constitucionales en controversia” (Sentencia C-144 de 2015, M.P. Marta Victoria Sáchica Méndez).

¹⁹⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Si bien en aquella oportunidad la Corte aplicó un juicio integrado de igualdad, la conclusión sobre las intensidades del test resulta también aplicable a los juicios integrados de proporcionalidad y razonabilidad, pues el análisis que efectuó la Corte en dicha oportunidad se circunscribió a la metodología de combinación de los test europeo y americano, la cual se emplea en ambos tipos de juicio integrado.

¹⁹⁹ Como se indicó previamente, en la Sentencia C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera, se analizó la notificación personal por medios electrónicos en el Código General Disciplinario. En esa oportunidad, a partir de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, la Corte concluyó que “el Legislador viola el derecho al debido proceso y a la defensa de una persona perteneciente a las Fuerzas Militares investigada disciplinariamente al entender que ha sido notificada personalmente en la fecha en la que el correo electrónico fue enviado y no cuando fue recibido”.

consideraciones previamente expuestas. Aunque, de una parte, la libertad de configuración legislativa para regular el procedimiento disciplinario es amplia, se debe reconocer que las normas objeto de análisis “(...) *establecen la forma en que se hacen efectivas las notificaciones personales, esto es, las notificaciones de los momentos más importantes y cruciales del proceso, tanto para poder ejercer el derecho de defensa como para poder saber cuáles son, en efecto, los derechos que se tienen y se pueden reclamar*”²⁰¹. Aunado a lo anterior, es indispensable señalar que el proceso disciplinario puede afectar los derechos de víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario²⁰², con lo cual la posible afectación a sus derechos fundamentales es indicativa de la necesidad de aplicar un juicio más estricto.

En consecuencia, aunque el Legislador es titular de un amplio margen de configuración (aspecto que indicaría que debe desarrollarse un juicio leve), en este caso también se aprecia *prima facie* una afectación intensa del debido proceso, por los motivos expuestos (lo cual sugeriría que el nivel de escrutinio debe ser estricto). Por tanto, la Sala optará por armonizar estos dos postulados a partir del juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia.

61. En primer lugar, resulta necesario **identificar la medida** objeto de análisis²⁰³, la cual consiste en que el término para entender surtida la notificación o la citación, según sea el caso, se contabilice a partir de la “*entrega en la oficina de correo*”.

62. En segundo lugar, la Sala advierte que el **fin** perseguido por esta medida no solo es legítimo, sino **constitucionalmente importante**. En efecto, es evidente que el diseño legislativo que toma como punto de partida el depósito de la comunicación en la oficina de correos permite materializar importantes mandatos constitucionales, como la efectividad de los postulados constitucionales (art. 2 C.P.); la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 C.P.) y los principios de celeridad, eficacia y economía²⁰⁴ que rigen la función administrativa (art. 209 C.P.)²⁰⁵. En consonancia con lo anterior, la revisión de los antecedentes legislativos del Código General Disciplinario demuestra que una de las principales motivaciones para conservar la medida

²⁰⁰ M.P. Diana Fajardo Rivera. Esta providencia fue reseñada en el fundamento jurídico 40.

²⁰¹ Sentencia C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁰² Sentencia C-014 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁰³ Como se indicó previamente, la Sala hará referencia conjuntamente a las tres normas acusadas, pues todas ellas establecen una medida idéntica para la determinación del momento procesal en que se entiende surtida la notificación o comunicación respectiva.

²⁰⁴ “*En conjunto, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, en otras palabras, actuar de forma eficiente*” (Sentencia C-634 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

²⁰⁵ Tales postulados son compatibles con el principio de celeridad de la actuación disciplinaria, previsto en el artículo 18 de la Ley 1952 de 2019.

objeto de análisis fue el costo económico que implicaría exigir que la entrega de la correspondencia se hiciera mediante correo certificado²⁰⁶.

De igual modo, tal y como lo manifestaron el semillero de estudiantes interviniente y el Procurador General de la Nación, el proceso disciplinario debe adelantarse con agilidad, sin dilaciones injustificadas y de modo eficiente. Además, las partes deben observar oportunamente los deberes, cargas y obligaciones procesales, pues ello repercute en la garantía del debido proceso²⁰⁷. Sin embargo, esta Corporación ha insistido en que el diseño procesal que adopta el Legislador no puede sacrificar, de manera desproporcionada, los derechos de defensa y de contradicción, como se explicará en el siguiente paso del juicio.

63. En efecto, pese a lo anterior, el **medio** elegido por el Legislador para garantizar esta finalidad no es proporcionado ni razonable, porque **no es adecuado ni efectivamente conducente** para garantizar las finalidades propuestas. Sobre el particular, la Sala destaca que el avance del proceso desde el punto de vista formal no implica que, materialmente, se hayan llevado a cabo los mejores esfuerzos posibles para asegurar que existe un conocimiento efectivo de las providencias dictadas por la autoridad disciplinaria²⁰⁸. Esta situación fue advertida, incluso, durante el trámite legislativo, donde se señaló que el mecanismo procesal que se analiza podía resultar en un desconocimiento del debido proceso, en situaciones como la pérdida de la correspondencia o el cambio de dirección del sujeto procesal, entre otros²⁰⁹.

En este sentido, la ley acogió una medida que contabiliza los términos de citación o de notificación a partir de un hecho ajeno a la actuación procesal del interesado, con exclusión de aquellos instrumentos que fundan esta actuación en la publicidad o conocimiento efectivo del procesado o el quejoso. En este contexto, se concluye que el Legislador **pudo acudir a diseños procesales menos lesivos para los derechos de defensa y**

²⁰⁶ Gaceta del Congreso de la República No. 483 de 2015. Acta de Comisión 54 del 27 de mayo de 2015 Cámara.

²⁰⁷ Sentencia C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

²⁰⁸ Al respecto, la Sentencia C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera destacó que: “(...) entender que el mensaje ha sido conocido cuando se envía y no cuando se recibe, cuando se tiene acceso a este, no es un medio que permita asegurar el celeridad y eficaz avance del proceso, con el debido respeto de los derechos, en especial, el derecho de defensa. Emplear como forma de verificación de recibo de un mensaje su envío y no su efectiva recepción, es un medio que asegura que los términos se van a contar y que el proceso va a avanzar, pero no luego de haberle dado el debido conocimiento del investigado. Esto implica que la celeridad se logra, pero no con el respeto al derecho de defensa, situación que no sólo afecta los derechos de la persona investigada, sino de la sociedad en general y de las eventuales víctimas que esperen una decisión justa”.

²⁰⁹ Gaceta del Congreso de la República No. 483 de 2015. Acta de Comisión 54 del 27 de mayo de 2015 Cámara. Sobre el particular, uno de los representantes intervinientes en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes manifestó: “(...) no puede ser posible que la gente a usted le quiten un derecho, o usted se sienta notificado porque resulta que el [alcalde] decidió cambiarnos las direcciones en Bogotá y entonces la carta, el cartero la votó o no notificaron, o no le entregaron o el señor había cambiado de dirección, yo creo que hay que, en esa materia dar las garantías, entre otras porque se trata de un Auto Interlocutorio (...)”.

contradicción, pero optó por un mecanismo que afecta tales garantías, en perjuicio de quienes intervienen en el trámite. Así, para ilustrar las alternativas que se han acogido en otros diseños normativos, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)²¹⁰ establece el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a los procesos no regulados por leyes especiales y opera como norma integradora, aplicable en lo no previsto por dichas normas. En este caso, el artículo 68 de la Ley 1437 de 2011 dispone el envío de una citación para que la persona comparezca a notificarse personalmente, siempre y cuando no exista un medio más eficaz. En el evento en el cual el citado no concurre, el artículo 69 de dicha normativa establece una notificación por aviso, la cual “*se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino*”²¹¹.

Como se evidencia, la regulación de las notificaciones del procedimiento administrativo sancionatorio general no contempló un mecanismo semejante al contenido en las normas demandadas, consistente en la contabilización de los términos para la notificación o citación a partir de la entrega de la comunicación a la oficina de correo. Por consiguiente, pese a que el proceso disciplinario puede implicar la afectación grave de garantías fundamentales como la dignidad humana, y los derechos de acceso y ejercicio de la función pública, en mayor medida que los demás procesos administrativos sancionatorios, el Legislador optó por **una medida más restrictiva** del derecho a la defensa en el caso del trámite disciplinario, lo cual se advierte evidentemente desproporcionado.

64. Aunado a ello, ante los argumentos expuestos durante el trámite legislativo del Código General Disciplinario, que aludían al costo económico de efectuar las notificaciones mediante correo certificado²¹², la Sala destaca que esta consideración no puede conducir a un sacrificio irrazonable y desproporcionado del derecho de defensa, más aún cuando se trata de actuaciones que involucran importantes derechos fundamentales, como ha sido expuesto en la presente providencia.

Por consiguiente, aunque en principio la finalidad de las normas analizadas es que exista celeridad y se adelante el procedimiento disciplinario con eficiencia, el mecanismo previsto para ello en las normas demandadas puede generar mayores contratiempos en el proceso, además de la afectación de otros principios y derechos constitucionales.

²¹⁰ Ley 1437 de 2011.

²¹¹ Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

²¹² En el debate ante la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, se propuso que la citación para notificación personal se enviara mediante correo certificado, con el propósito de que pudiera verificarse la entrega de la correspondencia. Sin embargo, la propuesta fue descartada debido a su costo por algunos de los representantes intervinientes (Gaceta del Congreso de la República No. 483 de 2015. Acta de Comisión 54 del 27 de mayo de 2015 Cámara).

65. Finalmente, el estudio de la **proporcionalidad en sentido estricto** exige analizar si la medida enjuiciada reporta mayores beneficios para los principios constitucionales en tensión.

Al respecto, la Corte destaca que los beneficios que, en teoría, genera la medida son inferiores a la afectación intensa que ella ocasiona sobre el derecho de defensa y el principio de publicidad. En tal sentido, los preceptos acusados imponen cargas y sacrificios injustificados a los destinatarios de las citaciones y comunicaciones previstas en ellas, por cuanto les trasladan efectos procesales adversos para el ejercicio de los derechos de contradicción y de defensa, a partir de la verificación de un hecho totalmente ajeno a su conocimiento y a su conducta procesal.

En otras palabras, el instrumento les impone consecuencias desfavorables a los sujetos que no han desatendido sus deberes procesales, pues la falta de recepción de la correspondencia puede originarse, como fue advertido en el debate legislativo, en situaciones de fuerza mayor, caso fortuito, hecho o culpa de un tercero (por ejemplo, los intermediarios que prestan el servicio de correspondencia) o, en todo caso, en situaciones ajenas al sujeto procesal que, debido a esta medida, debe soportar las consecuencias desfavorables originadas en estas circunstancias. Además, la falta de comparecencia del procesado, su ausencia en la audiencia prevista en el procedimiento disciplinario, y la imposibilidad del quejoso para presentar los recursos y pruebas respectivas pueden derivar en consecuencias negativas para el establecimiento de la verdad material en el marco del trámite disciplinario.

66. En consecuencia, en principio, correspondería declarar la inexecutable de las normas parcialmente acusadas, debido a que imponen una restricción irrazonable y desproporcionada sobre los derechos de defensa y contradicción. No obstante, la Sala advierte que existe una interpretación de dichas normas que permite preservar las disposiciones acusadas en el ordenamiento jurídico, en la medida en que ellas cumplen fines importantes para el desarrollo de los postulados constitucionales de celeridad, economía y eficiencia en la función administrativa. Bajo esta perspectiva, conforme lo afirma **BARAK**, el proceso interpretativo de cada principio y de las normas infraconstitucionales que los desarrollan y permiten su ejercicio, debe efectivizar, en la mayor medida posible, las razones axiológicas que lo justifican²¹³.

En razón de lo anterior, en aplicación del principio de conservación del derecho²¹⁴, la Corte debe preferir aquella solución que, además de garantizar

²¹³ Barak A. Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones. Palestra. 2017, Lima. Pág. 89.

²¹⁴ En reiteradas ocasiones, esta Corporación ha destacado que uno de los fundamentos centrales de las decisiones de exequibilidad condicionada es “el principio de la conservación del derecho, por el cual el juez constitucional debe, en lo posible, procurar la conservación de los preceptos legales sometidos a juicio y declarar inconstitucionales aquellos cuya lectura sea insalvablemente incompatible con la Carta Política” (Sentencia C-149 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Ver también las Sentencias C-499 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-349 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

el principio de publicidad y los derechos de defensa y contradicción, permita **efectivizar en el mayor grado posible los principios que se encuentran en tensión**. A continuación, se expondrán los argumentos que sustentan dicha postura.

La interpretación de las normas demandadas conforme a la Constitución y su consecuente exequibilidad condicionada

67. A partir de lo expuesto y de acuerdo con el parámetro establecido en la **Sentencia C-293 de 2008**²¹⁵, la Corte estima que las disposiciones parcialmente demandadas pueden interpretarse de dos maneras: de una parte, es posible entender que la notificación personal o la citación se surte **en todos los casos** con el paso del término previsto en la ley, el cual se contabiliza a partir de la simple entrega de la comunicación a la oficina de correos, sin que el interesado pueda desvirtuar esta situación. De otra, que el sujeto procesal puede **demostrar que recibió el documento en un momento distinto** al que se establece en el plazo previsto legalmente, con lo cual los términos de notificación o citación se contarán a partir de dicho instante²¹⁶.

68. Para la Sala Plena, la primera interpretación, como se expuso previamente, es desproporcionada y desconoce abiertamente los derechos de defensa y contradicción, así como los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa. En efecto, en la medida en que el hito procesal para determinar el momento en que se entiende surtida la notificación personal o la citación es la entrega de la comunicación en la oficina de correo, resulta posible que el disciplinado o el quejoso no reciban la providencia dentro del lapso previsto legalmente, con lo cual perderían la oportunidad de ejercer sus derechos de defensa y contradicción en cualquiera de sus manifestaciones, tales como: (i) formular los recursos respectivos contra la respectiva decisión; (ii) preparar con suficiencia la defensa técnica; y (iii) aportar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, entre otras.

Adicionalmente, se impone una carga irrazonable y desproporcionada que afecta el derecho fundamental al debido proceso de los sujetos del proceso disciplinario. De una parte, se les obliga a afrontar las consecuencias negativas de su supuesta inacción dentro del procedimiento, que pueden implicar, por ejemplo, en el caso del artículo 225 que se nombre un defensor de oficio y se adelante la audiencia con aquel, aún sin que el disciplinado conozca siquiera el contenido del acto administrativo.

69. En contraste, la Sala considera que la segunda interpretación de las normas demandadas es la que optimiza la aplicación de los principios y

²¹⁵ M.P. Jaime Araújo Rentería.

²¹⁶ Esta interpretación es la que considera aplicable el Procurador General de la Nación respecto de los incisos segundos de los artículos 127 y 225 del Código General Disciplinario. En este sentido, el Ministerio Público expresó que tales normas no son contrarias a la Carta porque, “(...) si el interesado logra demostrar que recibió la comunicación después del término señalado, se debe realizar la respectiva notificación” (Folio 6. Concepto del Procurador General de la Nación).

derechos involucrados, sin sacrificar o anular aquellos que sustentan la medida objeto de análisis. En efecto, esta lectura:

(i) *Propende por la efectividad de los principios de celeridad, eficacia y economía en la función administrativa.* Así, la medida prevista en los artículos 127, 129 y 225 del Código General Disciplinario, entendida en los términos definidos por la Sala Plena, permite que el proceso disciplinario continúe su desarrollo cuando la persona ha sido debidamente citada o notificada. Así, las normas demandadas operan, en realidad, como una presunción que admite prueba en contrario. En otras palabras, si el procesado o el quejoso demuestran ante la autoridad disciplinaria que recibieron la comunicación en una fecha distinta del plazo previsto en la norma legal respectiva (cinco días a partir de la entrega en la oficina de correo), se contará el término de notificación desde el momento de su entrega. En contraste, si no se prueba esta circunstancia (que la entrega ocurrió en un momento distinto), se aplicará la presunción y, en consecuencia, se entenderá surtida la notificación o la citación respectiva.

Además, la interpretación acogida por la Corte no genera dilaciones indebidas en el proceso disciplinario ni promueve la desidia o negligencia de las partes en el ejercicio del derecho de defensa, porque el término se contabiliza a partir del momento en que efectivamente se recibe la comunicación. Por consiguiente, en los supuestos de los artículos 127 y 225 del Código General Disciplinario, el procesado sólo podrá acudir a notificarse personalmente dentro de los cinco días siguientes al momento en que recibe la citación. Así mismo, en el caso del artículo 129 de dicho estatuto, el quejoso se entenderá notificado transcurrido el lapso de cinco días, contados desde la recepción de la comunicación;

(ii) *Garantiza el principio de publicidad y los derechos de defensa y contradicción.* Como fue expuesto, bajo la interpretación de la norma que adopta la Corte, se **habilita una oportunidad procesal al interesado** para que demuestre que recibió la comunicación o citación en una fecha diferente para que, a partir de ese momento, se cuenten los términos de notificación o citación. En tal sentido, le otorga efectos procesales a la manifestación del interesado porque permite que los tiempos se cuenten a partir de ese momento; y,

(iii) *No impone una carga desproporcionada al sujeto procesal destinatario de la comunicación o citación.* En tal sentido, el disciplinado y el quejoso se encuentran en una **mejor posición para probar** en qué momento recibieron efectivamente la comunicación o la citación remitida por la autoridad. En otras palabras, pueden demostrar con mayor facilidad que la correspondencia no fue recibida dentro del plazo que indica la ley y, a partir de ello, establecer desde cuándo se deben contar los términos para las actuaciones respectivas.

70. Finalmente, es pertinente aclarar que, en el caso de los artículos 127 y 225 de la Ley 1952 de 2019, parcialmente demandados, no resulta aplicable la regla de decisión que, en su momento, fue acogida en la **Sentencia C-929 de**

2005²¹⁷. Lo anterior, por cuanto en esa oportunidad se evaluaba la constitucionalidad de una norma de carácter tributario que establecía la notificación de providencias que deciden recursos. En el presente caso, las normas demandadas deben entenderse según las particularidades del alcance del derecho de defensa, en el marco de una actuación sancionatoria que exige una protección reforzada de esta garantía.

71. En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad de las normas demandadas en el entendido que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

Síntesis de esta providencia

72. Correspondió a la Sala Plena analizar si los apartes acusados de los artículos 127, 129 y 225 de la Ley 1952 de 2019 desconocen el derecho fundamental al debido proceso, en sus garantías de defensa y contradicción, así como los principios de publicidad y transparencia de la función administrativa (artículos 29 y 209 C.P.). En este contexto, la Sala consideró que las normas demandadas comparten dos elementos comunes: (i) las notificaciones o citaciones previstas en ellos se llevan a cabo a través de la correspondencia física o correo postal y (ii) contabilizan los términos para que pueda entenderse surtida la notificación a partir del momento en que se entrega la comunicación en la oficina de correo.

Para dar respuesta al problema jurídico, la Sala reiteró las reglas jurisprudenciales sobre las notificaciones, citaciones y comunicaciones en el proceso disciplinario, en particular, las siguientes:

(i) El derecho fundamental al debido proceso comprende un conjunto de garantías que sujetan la actuación de las autoridades administrativas. En concreto, el derecho de defensa y contradicción y el principio de publicidad tienen un alcance específico en materia disciplinaria y son especialmente relevantes en este tipo de procedimientos administrativos sancionatorios;

(ii) El Legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa en el proceso disciplinario. Sin embargo, esta libertad se encuentra sometida a límites. Debe respetar los derechos, principios y valores constitucionales, entre los que se encuentra el derecho de defensa y el principio de publicidad. De igual modo, debe observar los criterios de **proporcionalidad** y **razonabilidad** en la regulación y diseño de las instituciones procesales;

(iii) La notificación personal tiene carácter principal, es la regla general y el mecanismo más idóneo y efectivo para la notificación de los actos administrativos del proceso disciplinario. Aunque la ley puede establecer

²¹⁷ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

formas subsidiarias de notificación, ellas deben ser razonables y proporcionadas; y,

(iv) La notificación personal de los actos administrativos proferidos en el proceso disciplinario **no se entiende surtida con el simple envío de la comunicación o su entrega a la oficina de correos**, por cuanto dicha regla desconoce el principio de publicidad y vulnera el derecho de defensa, en la medida en que afecta la posibilidad de controvertir tales decisiones. Además, implica una carga desproporcionada e irrazonable para los sujetos procesales²¹⁸.

La Corte aplicó un juicio integrado de proporcionalidad, de intensidad intermedia, y concluyó que la interpretación que sostiene que el término para que se entienda surtida la notificación personal se establece a partir de la entrega a la oficina de correos desconoce las normas constitucionales antes enunciadas y carece de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. De este modo, supone un sacrificio injustificado de los derechos de defensa y contradicción, bajo el pretexto de asegurar la celeridad, eficacia y economía en el procedimiento disciplinario.

No obstante, la Sala concluyó que existe una interpretación de las normas demandadas que permite efectivizar en el mayor modo posible los principios en tensión y aplicar el principio de conservación del derecho. Se trata de aquella que otorga a los sujetos procesales la posibilidad de demostrar que no recibieron la comunicación o la citación respectiva dentro del lapso previsto en la norma legal. Esta postura no implica una carga desproporcionada para los interesados, por cuanto aquellos están en mejor posición para probar este hecho. Por tal razón, declarará la exequibilidad condicionada de las disposiciones acusadas en el sentido de que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “[s]i vencido el término de cinco (5) días a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo, no comparece el citado, en la Secretaría se fijará edicto por el término de tres (3) días para notificar la providencia”, contenida en el inciso segundo del

²¹⁸ Véanse, entre otras, las Sentencias C-096 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-317 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-293 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería y C-570 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

artículo 127 de la Ley 1952 de 2019, en el entendido que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “[a]l quejoso se le comunicará la decisión de archivo y del inicio de la audiencia. Se entenderá cumplida la comunicación cuando hayan transcurrido cinco (5) días a partir del día siguiente de la fecha de su entrega a la oficina de correo, sin perjuicio de que se haga por otro medio más eficaz, de lo cual se dejará constancia”, contenida en el inciso segundo del artículo 129 de la Ley 1952 de 2019, en el entendido que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

TERCERO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “[s]i vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega en la oficina de correo de la comunicación, no se ha presentado el procesado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor de oficio con quien se surtirá la notificación personal y se adelantará la audiencia”, contenida en el inciso segundo del artículo 225 de la Ley 1952 de 2019, en el entendido que la regulación no excluye la posibilidad de que el interesado demuestre que no recibió la comunicación en el término señalado en la norma.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General