Código: F-DO-0038 Versión: 01 Página 1 de

13

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA

Principle Of Favorability And Prescription Of Disciplinary Action

Ana Yulieth Cuenca Jaramillo ¹

Institución Universitaria de Envigado

Especialización En Derecho Disciplinario

2023

RESUMEN

En los procesos disciplinarios adelantados por la Procuraduría General de la Nación (PGN) y las oficinas de control interno disciplinario (OCID) se ha dado a la aplicación de la ley restrictiva de preferencia a la favorable, respecto a términos de prescripción. El presente trabajo investigativo tiene como finalidad determinar si la suspensión de la entrada en vigencia de una disposición normativa restringe la aplicación del principio de favorabilidad. Ello en un enfoque cualitativo mediante un estudio hermenéutico jurídico. Finalmente se analizará la correcta interpretación de la suspensión de la entrada en vigencia de una disposición normativa, de acuerdo al criterio de las altas Cortes y máximos ponentes doctrinarios.

¹ Abogada Penalista Litigante, Especialista en derecho procesal penal, estudiante de la especialización en derecho disciplinario de la Universidad de Envigado, <u>anayuliethcj@gmail.com</u>



Código: F-DO-0038

Versión: 01

Página 2 de 13

Palabras clave: Principio de favorabilidad, términos de prescripción, derecho disciplinario.

ABSTRACT

In the disciplinary processes carried out by the PGN and the internal disciplinary control offices, the application of the restrictive law has been given preference over the favorable law, with respect to prescription terms. The purpose of this research work is to determine whether the suspension of the entry into vigor of a normative provision restricts the application of the principle of favorability. This will be done in a qualitative approach through a legal hermeneutic study. Finally, the correct interpretation of the suspension of the entry into force of a normative provision will be analyzed, according to the criteria of the High Courts and the highest doctrinal speakers.

Key words: Principle of favorability, prescription terms, disciplinary law.

INTRODUCCIÓN

La aplicación del principio de favorabilidad es un mandato constitucional consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, inciso 3. En materia disciplinaria dicha disposición fue prevista en el artículo 14 de la Ley 734 de 2002, y en el artículo 8 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021.

El artículo 30 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, consagró que la acción disciplinario prescribiría en el término de 5 años contados a partir de la ocurrencia de la falta. En el año 2011, el artículo 134 de la Ley 1474 modificó el artículo 30 del Código Disciplinario Único. Modificación que dio lugar a que se introdujera un término de caducidad de 5 años a los procesos disciplinarios, término que se contaría a partir de la ocurrencia de los hechos hasta el



Código: F-DO-0038
Versión: 01

Página 3 de

13

auto de apertura de la investigación disciplinaria, momento en el cual empieza a correr los términos de prescripción por 5 años más.

Posteriormente, se promulgó la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, que en su artículo 33 reguló el término de prescripción en materia disciplinaria, eliminando el término de caducidad dispuesto en la Ley 1474 de 2011. Dicho artículo nunca entró en vigencia, puesto que fue derogado por el artículo 7 de la Ley 2094 de 2021, disposición que en igual sentido desiste de la caducidad disciplinaria.

Pese a haberse derogado la disposición restrictiva, esto es el artículo 134 de la Ley 1474 de 2011, la Ley 2094 de 2021 mantuvo su vigencia hasta el 29 de diciembre de 2023, al tiempo que suspendió la entrada en vigencia del artículo 7 de la Ley 2094 de 2021 hasta la misma fecha.

Conforme a lo anterior, nos encontramos en un escenario procesal en el que se está dando aplicación a la ley restrictiva, de preferencia a la favorable, en los procedimientos disciplinarios adelantados en la PGN y las OCID. Limitándose con ello la aplicación del principio de favorabilidad. Es así que surge el siguiente interrogante:

¿Cómo se debe interpretar el artículo 73 de la Ley 2094 de 2021 que suspendió la entrada en vigencia del artículo 7 de la misma normativa, respecto al principio de favorabilidad?

Para resolver el interrogante planteado, el primer lugar haremos una revisión jurisprudencial, doctrinal y normativa de la materia. En segundo lugar, analizaremos la suspensión de términos de que trata el Decreto 491 de 2020, a fin de determinar si su aplicación es automática. Finalmente, llegaremos a la conclusiones referente al problema expuesto.

Objetivos Generales

El objetivo general del presente escrito es determinar si la suspensión de la entrada en vigencia del artículo 7 de la Ley 2094 de 2021, restringe la aplicación del principio de favorabilidad en los procedimiento disciplinarios que se adelantan en la PGN.



Código: F-DO-0038 Versión: 01 Página 4 de

13

Objetivo Especifico

Analizar el criterio de interpretación de las altas Cortes respecto a la suspensión de la entrada en vigencia de una disposición normativa y la restricción al principio de favorabilidad en los procesos disciplinarios.

Analizar si la suspensión de los términos de prescripción y/o caducidad por la emergencia sanitaria del Covid- 19, es de aplicación automática.

Metodología

La presente investigación tendrá un enfoque metodológico de hermenéutica jurídica, en el cual se hará una revisión jurisprudencial, doctrinal y normativa de las interpretaciones de suspensión de la entrada en vigencia de una determinada disposición normativa. Al tiempo que se analizara la postura de las altas cortes respecto a dicha interpretación.

CÓMO SE DEBE INTERPRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE UNA DISPOSICIÓN NORMATIVA RESPECTO AL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD

En principio, la suspensión de la entrada en vigencia de una disposición normativa no restringe la aplicación del principio de favorabilidad. No obstante, la suspensión de una ley más favorable podría afectar derechos y garantías fundamentales. Constituyendo las decisiones de las autoridades sancionatorias vías de hecho.

Referente a la aplicación de la ley más favorable en el tránsito normativo, la Corte Constitucional en sentencia de T-625/97, revocó la sentencia proferida por la Sala Disciplinaria Del Consejo Superior De La Judicatura, por medio del cual se sancionó con destitución a un juez. La decisión se fundamentó en la vulneración al debido proceso por la no aplicación de la ley favorable de preferencia a la restrictiva, incluso cuando aquella aún no entraba en vigencia por el tránsito normativo.



Código: F-DO-0038

Versión: 01

Página 5 de

13

En síntesis, el Consejo Seccional profirió fallo sancionatorio el 4 de agosto de 1995, el Consejo Superior De La Judicatura confirmó la providencia el 17 de octubre de 1996. Decisiones que tuvieron como sustento normativo el Decreto 1888 de 1989, acto administrativo que había sido derogado por la Ley 2000 de 1995 (Código Disciplinario Único). Sin embargo, para el momento de proferirse el fallo de primera instancia, el Código Disciplinario Único aún no entraba en vigencia. Ello por cuanto su artículo 177 dispuso; "Esta ley regirá 45 días después de su sanción"², esto es el 11 de septiembre de 1995. Hasta tanto se seguiría aplicando por ultraactividad lo dispuesto en la legislación anterior.

La Corte Constitucional, en dicha decisión, se pronunció en los siguientes términos:

"Se concluye que tanto en materia sustantiva como procesal, las disposiciones más favorables al inculpado deberán aplicarse de manera preferente, aunque el régimen transitorio determine en principio cosa diversa."

Luego, determina el juez constitucional, que la no aplicación del principio de favorabilidad da lugar a la configuración de una vía de hecho, a saber:

"De lo anterior se deduce que la decisión adoptada en segunda instancia en el juicio disciplinario violó el debido proceso por no aplicar el principio de favorabilidad lo cual constituye flagrante vía de hecho, es decir, se trata de una determinación abiertamente irregular, lesiva de derechos fundamentales y contraria a los preceptos constitucionales,"⁴

Anteriormente, en sentencia T-465/98, La Corte Constitucional determinó que negar un juicio de favorabilidad, ante la concurrencia de dos regímenes legales aplicables, constituye una vía de hecho.

³ Corte Constitucional, Sentencia T 625 de 1997, M.P José Gregorio Hernández Galindo

² Ley 200 de 1995, artículo 177

⁴ Ibidem



Código: F-DO-0038

Versión: 01

Página 6 de

13

"Lo menos que se puede exigir de las providencias judiciales, para que sean tales verdaderamente y no vías de hecho -negación rotunda del orden jurídico-, es que atiendan a la normatividad vigente en el momento de su expedición. El tránsito de legislación es el escenario propicio para la utilización del principio de favorabilidad en materia penal, aplicable al régimen disciplinario de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que ha calificado al derecho disciplinario como una modalidad del derecho penal. Pero, no es posible la aplicación de dicho principio sin la consideración de por lo menos dos regímenes legales o normas individuales qué comparar, pues ¿cómo puede hacerse un juicio de favorabilidad con una sola norma? Así, al impedir la posibilidad del juicio de favorabilidad, vulneraron el debido proceso, reflejado igualmente en la falta al artículo 28 de la Constitución Política."5

En este orden de ideas, surge la inquietud respecto a si ¿los funcionarios disciplinarios deben esperar la entrada en vigencia de una disposición normativa favorable para su aplicación, o por el contrario deben hacer un juicio de favorabilidad.? Esto último, en atención al principio de prospectividad de la ley.

La Constitución no ha limitado la aplicación del principio de favorabilidad a la vigencia o no de la ley permisiva. Si ese fuera el caso, no se podría aplicar por ultraactividad una disposición que ha sido derogada, justamente porque esta ha salido del ordenamiento jurídico. Es así que, si no se imponen condiciones para la aplicación por favorabilidad de una ley anterior que perdió rigor, resulta desproporcionado imponer condiciones para aplicar por prospectividad una norma que aún no ha entrado en vigencia. Las condiciones impuestas por las autoridades disciplinarias para aplicar los presupuestos constitucionales constituyen un acto arbitrario, injusto y contrario a la ley.

"Igual ocurre en lo que denomino prospectividad de la ley penal, esto es, aplicar la nueva ley que ha sido expedida, sancionada, promulgada y que regirá en el futuro por resultar más

⁵ Corte Constitucional, sentencia T - 465 de 1998, M.P Vladimiro Naranja Mesa.



Código: F-DO-0038

Versión: 01

Página 7 de

13

favorable a los procesados o condenados, precisamente, en desarrollo del ilimitado principio de favorabilidad que venimos analizando. Aplicando de esta manera la prospectiva que no es otra cosa que ver lejos. Que concierne a la inteligencia orientada hacia el futuro. Por ello, hablamos de crítica del futuro o crítica prospectiva. También la conocemos como futurología o anticipación de lo venidero. En otras palabras es la aplicación actual de lo que vemos venir."

Negar, limitar o condicionar la aplicación de una ley más favorable, bajo el pretexto de que está no ha entrado aún en vigencia, constituye una vía de hecho prospectiva. Al respecto ha indicado la Corte constitucional en sentencia SU 047 1999 M.P.

"Es lo que podría denominarse una 'vía de hecho prospectiva', por cuanto, hacia el pasado, las decisiones del funcionario judicial, aunque discutibles, son inatacables por vía de tutela, ya que siguen amparadas por la autonomía funcional de los jueces, por no ser protuberantemente defectuosas; sin embargo, una evaluación de sus inevitables resultados futuros permite concluir que el juez terminará por incurrir en una vía de hecho, al violar de manera manifiesta la Carta."

Es claro que en los procedimientos disciplinarios se está desconociendo el mandato constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. En particular referente a la prescripción como disposición procesal, con efectos sustanciales.

La Corte Constitucional en sentencia SU 126 de 2022, dispuso que en términos de prescripción el principio de favorabilidad se debe aplicar aún si cuando la norma haya entrado al ordenamiento jurídico con posterioridad a la ocurrencia de los hechos.

"La prescripción es una institución de carácter sustantivo que, por ende, toca con el derecho al debido proceso y con los principios pro libertate y pro homine que exigen la

-

⁶ López, Rafael. (2000). Principio de favorabilidad –prospectividad de la ley penal. Derecho Penal y Criminología.

⁷ Sentencia SU 047 de 1999, M.P Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martines Caballero



Código: F-DO-0038

Versión: 01

Página 8 de

13

aplicación del parámetro normativo más favorable. Lo anterior, inclusive, cuando los hechos penalmente enjuiciados hayan ocurrido con anterioridad a la vigencia del ordenamiento que contiene la disposición más benéfica por aplicar con arreglo a lo que prevé el principio de favorabilidad que surge del artículo 29 superior, de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos."8

Pese a que se ha advertido la posible incursión en vías de hecho en las decisiones adoptadas en los procedimientos disciplinarios, considero que la postura de las entidades disciplinarias seguirá inflexible. Ello por cuanto, persiste una esperanza arraigada en que el legislativo expida una nueva ley en que se prorrogue la entrada en vigencia de los términos de prescripción. Tal cual ocurrió en ocasiones anteriores. Veamos:

La Ley 1952 de 2019 fue promulgada el 28 de enero de 2019. De acuerdo a su artículo 265 tenía previsto entrar en vigencia a partir de 4 meses después de su publicación. Sin embargo, dicho término se difirió hasta el 1 de julio de 2021. Prórroga estipulada en el artículo 140 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. El día 29 de junio de 2021 se expidió la Ley 2094, mediante la cual se modificó nuevamente el artículo 265 del Código disciplinario Único. La nueva reforma señaló que las disposiciones consagradas en este último, en términos generales, entran a regir el 29 de marzo de 2022. Al tiempo que estableció referente a los términos de prescripción la citada ley entraría a regir a partir del 29 de diciembre de 2023. 9

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU 126 de 2022, M.P CRISTINA PARDO SCHLESINGER

⁹ El artículo 7o de la presente ley entrará a regir treinta meses (30) después de su promulgación. Mientras tanto, mantendrá su vigencia el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011. (Es decir que, respecto a términos de prescripción la Ley 2094 de 2021 entra a regir a partir del 29 de diciembre de 2023).



Código: F-DO-0038

Versión: 01

Página 9 de 13

Conforme a lo indicado, en caso que el legislativo suspenda nuevamente la entrada en vigencia de los términos de prescripción, se crearía una sensación de incertidumbre e inseguridad jurídica. Ello por tanto 5 año de tránsito normativo no ha sido suficiente para que la PGN y las OCID se pongan al día con los procedimientos disciplinarios. Aunado al hecho de que perpetraría la negligencia y pereza por parte de los funcionarios que optan por archivar los procesos hasta tanto este pronto a vencer los términos. Vulnerando con ellos las garantías fundamentales de debido proceso, celeridad y derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

Suspensión De Términos De Prescripción y/o Caducidad Por COVID-19

En el año 2020, en razón a la pandemia del COVID-19, el gobierno nacional expidió el Decreto 491 de 2020, mediante el cual se adoptan medidas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El gobierno nacional estableció que se "podrá suspender los términos de prescripción y/o caducidad en los procedimientos disciplinarios". La PGN y las OCID siguieron ejerciendo la función sancionatoria durante la vigencia del decreto. Es así que, dado que las entidades disciplinarias no cesaron en sus funciones, ese término no debería correr en disfavor de los intereses del sujeto a disciplinar.

De lo expuesto surge el siguiente interrogante ¿La suspensión en los términos de caducidad y/o prescripción de que trata el artículo 6 del Decreto 491 de 2020 es automática? O en su defecto, se debió motivar previamente mediante auto la suspensión de los términos en el caso concreto so pena de poder descontarlos de los términos de prescripción y/o caducidad.

A fin de responder a la pregunta anterior, es importante remitirse al artículo 6 del decreto antes señalado.

"Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo



Código: F-DO-0038

Versión: 01

Página 10 de

13

1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, **podrán suspender, mediante acto administrativo**, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectara todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta." (negrilla fuera del texto). 10

Conforme a lo previsto, la suspensión en los términos de prescripción o de caducidad en determinado proceso no procede objetiva y/o automáticamente. Para su configuración se requiere que el funcionario haga un análisis de las circunstancias que rodearon el caso en particular, y mediante acto administrativo debidamente motivado suspenda los términos de la actuación.

De este modo, en el evento en que el sujeto disciplinado solicite la prescripción o la caducidad del procedimiento, no podrá el ente aducir la suspensión de los términos en razón a lo establecido en el Decreto 491 de 2020, para negar la extinción de la acción. Lo anterior, siempre y cuando no se hubiera decretado mediante auto debidamente motivado la suspensión total o parcial de los términos.

CONCLUSIONES

En resumidas cuentas, podemos arribar a las siguientes conclusiones. (i) Ni el constituyente ni el legislativo limitaron la aplicación del principio de favorabilidad (ii) Condicionar los presupuestos constitucionales constituye una vía de hecho prospectiva (iii) El operador disciplinario desconoce arbitrariamente la garantía de la prevalencia de la ley favorable de preferencia a la ley restrictiva (iv) Finalmente, de los postulados anteriores se desprende que

.

¹⁰ Decreto491 de 2020, artículo 6.



Código: F-DO-0038 Versión: 01 Página 11 de

13

condicionar o negar el análisis de favorabilidad resulta ser contrario a la Constitución y la ley, lo que configura en el delito de prevaricato.

Lo anterior para indicar, que en sugestión al principio de favorabilidad, las disposiciones referentes a términos de prescripción , en la Ley 2094 de 2021, como disposición procesal con efectos sustanciales, debe aplicarse de forma inmediata. Ello sin imponer condiciones o limitaciones que no fueron previstas por el constituyente.

REFERENCIAS

Fernando Velásquez Velásquez, Derecho Penal Parte General, Tercera Edición, Bogotá, Ed. Temis.

Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 1994, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

Consejo De Estado, Concepto 64 de 2006 Sala de Consulta.

Eduardo Montealegre, Jaime Bernal Cuéllar, El Proceso Penal Fundamento Constitucionales y Teoría General, Sexta Edición, Ed. Temis.

Corte Suprema De Justicia (2019). Colección De Jurisprudencia Colombiana. https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_bf198636b8d8e1543ee9107b6287f14766dnf9/jurcol_98 636b8d8e1543ee9107b6287f14766d

Corte Constitucional, Sentencia SU 126 de 2022, M.P Cristina Pardo Schlesinger

Jiménez Echeverri, J. (2015). La prescripción de la acción penal desde la perspectiva de los conceptos jurídicos fundamentales



Código: F-
DO-0038
Versión: 01
Página 12 de

13

Corte Suprema de Justicia, (2022). Sentencia STP 8781 de 2022, M.P Fernando León Bolaños Palacios

Corte Suprema de Justicia, (2019). AUTO INTERLOCUTORIO de Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal no 55289 del 27-08-2019. Vlex. https://app-vlex com.iue.basesdedatosezproxy.com/#search/jurisdiction:CO/prescripción+y+favorabilidad+discipl inario/p4/vid/auto-interlocutorio-corte-suprema-842002661

Corte Suprema de Justicia, (2019). AUTO INTERLOCUTORIO de Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal nº55289 del 27-08-2019. Vlex. https://app-vlex-com.iue.basesdedatosezproxy.com/#search/jurisdiction:CO/prescripción+y+favorabilidad+disciplinario/p4/vid/auto-interlocutorio-corte-suprema-842002661

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Viernes, 22 de Noviembre de 2019, Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.

Jurisdicción Especial Para La Paz - JEP. Viernes, 05 de Agosto de 2022 , M.P: Jesús Angel Bobadilla Moreo, Sentencia 131 de 2022.

Corte Constitucional, Sentencia T 625 de 1997, M.P José Gregorio Hernández Galindo Corte Constitucional, Sentencia T 625 de 1997, M.P José Gregorio Hernández Galindo

López, Rafael. (2000). Principio de favorabilidad –prospectividad de la ley penal. Derecho Penal y Criminología.

Corte Constitucional, Sentencia SU 047 de 1999, M.P Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martines Caballero.

Corte Constitucional, Sentencia SU 126 de 2022, M.P CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Ley 2094 de 2021, artículo 73.



ARTÍCULO ACADÉMICO UNIVERS TARROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN DE ENVIGADO FACULTAD DE CIENCIAS ción y desarrollo JURÍDICAS Y POLÍTICAS

Código: F- DO-0038
Versión: 01
Página 13 de 13

Decreto 491 de 2020, artículo 6, inciso 2.

Yota Negishi, The Pro Homine Principle's Role in Regulating the Relationship between Conventionality Control and Constitutionality Control, European Journal of International Law, Volume 28, Issue 2, May 2017, Pages 457–481, https://doi.org/10.1093/ejil/chx030