

Sentencia C-157/03

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

FALTA DISCIPLINARIA-Mecanismos para la descripción de las faltas

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Acusación estructurada sobre presupuesto equivocado

Referencia: expediente D-4074

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 48 y 196 de la Ley 734 de 2002.

Actor: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de febrero de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella contra los artículos 48 y 196 de la Ley 734 de 2002.

TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

LEY 734

05/02/2002

por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo.

Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político.

Dar lugar a que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado o a cargo del mismo, o de empresas o instituciones en que este tenga parte o bienes de particulares cuya administración o custodia se le haya confiado por razón de sus funciones, en cuantía igual o superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga.

Omitir, retardar y obstaculizar la tramitación de la actuación disciplinaria originada en faltas gravísimas cometidas por los servidores públicos u omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos, preterintencionales o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función.

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

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

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

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

Traslado por la fuerza de miembros del grupo a otro.

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

Incurrir en graves violaciones al derecho internacional humanitario.

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

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

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

Ocasionar la muerte en forma deliberada, y dentro de un mismo contexto de hechos, a varias personas que se encuentren en situación de indefensión, por causa de sus opiniones o actividades políticas, creencias religiosas, raza, sexo, color o idioma.

Fomentar o ejecutar actos tendientes a la formación o subsistencia de grupos armados al margen de la ley; o promoverlos, auspiciarlos, financiarlos, organizarlos, instruirlos, dirigirlos o colaborar con ellos.

Privar de la libertad a una o varias personas y condicionar la vida, la seguridad y la libertad de esta o estas a la satisfacción de cualquier tipo de exigencias.

Privar ilegalmente de la libertad a una persona.

Retardar injustificadamente la conducción de persona capturada, detenida o condenada, al lugar de destino, o no ponerla a órdenes de la autoridad competente, dentro del término legal.

Atentar, con cualquier propósito, contra la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación, u obtener información o recaudar prueba con desconocimiento de los derechos y garantías constitucionales y legales.

Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses.

Contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo que desempeña violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades señalados en las normas vigentes.

Amenazar, provocar o agredir gravemente a las autoridades legítimamente constituidas en ejercicio o con relación a las funciones.

Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

Autorizar o pagar gastos por fuera de los establecidos en el artículo 346 de la Constitución Política.

Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes.

Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).

No incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes, cuando exista la posibilidad, para cubrir el déficit fiscal, servir la deuda pública y atender debidamente el pago de sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales, conciliaciones y servicios públicos domiciliarios.

No adoptar las acciones establecidas en el estatuto orgánico del presupuesto, cuando las apropiaciones de gasto sean superiores al recaudo efectivo de los ingresos.

No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera.

Efectuar inversión de recursos públicos en condiciones que no garanticen, necesariamente y en orden de precedencia, liquidez, seguridad y rentabilidad del mercado.

No efectuar oportunamente e injustificadamente, salvo la existencia de acuerdos especiales de pago, los descuentos o no realizar puntualmente los pagos por concepto de aportes patronales o del servidor público para los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales del sistema

integrado de seguridad social, o, respecto de las cesantías, no hacerlo en el plazo legal señalado y en el orden estricto en que se hubieren radicado las solicitudes. De igual forma, no presupuestar ni efectuar oportunamente el pago por concepto de aportes patronales correspondiente al 3% de las nóminas de los servidores públicos al ICBF.

Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.

Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.

Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la ley para ello.

Aplicar la urgencia manifiesta para la celebración de los contratos sin existir las causales previstas en la ley.

No exigir, el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

Dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo.

No instaurarse en forma oportuna por parte del Representante Legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, ex funcionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado.

Proferir actos administrativos, por fuera del cumplimiento del deber, con violación de las disposiciones constitucionales o legales referentes a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, de los recursos naturales y del medio ambiente, originando un riesgo grave para las etnias, los pueblos indígenas, la salud humana o la preservación de los ecosistemas naturales o el medio ambiente.

Omitir o retardar injustificadamente el ejercicio de las funciones propias de su cargo, permitiendo que se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales.

Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley.

Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.

Ofrecer el servidor público, directa o indirectamente, la vinculación de recomendados a la

administración o la adjudicación de contratos a favor de determinadas personas, con ocasión o por razón del trámite de un proyecto legislativo de interés para el Estado o solicitar a los congresistas, diputados o concejales tales prebendas aprovechando su intervención en dicho trámite.

Influir en otro servidor público, prevaliéndose de su cargo o de cualquier otra situación o relación derivada de su función o jerarquía para conseguir una actuación, concepto o decisión que le pueda generar directa o indirectamente beneficio de cualquier orden para sí o para un tercero. Igualmente, ofrecerse o acceder a realizar la conducta anteriormente descrita.

Causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.

Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera.

Ejercer actividades o recibir beneficios de negocios incompatibles con el buen nombre y prestigio de la institución a la que pertenece.

No declararse impedido oportunamente, cuando exista la obligación de hacerlo, demorar el trámite de las recusaciones, o actuar después de separado del asunto.

Violar la reserva de la investigación y de las demás actuaciones sometidas a la misma restricción.

Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes. Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave.

Las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas con sanción de remoción o destitución, o como causales de mala conducta.

Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, o violar el régimen aduanero o cambiario.

Adquirir directamente o por interpuesta persona bienes que deban ser enajenados en razón de las funciones de su cargo, o hacer gestiones para que otros los adquieran.

No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.

Desacatar las órdenes e instrucciones contenidas en las Directivas Presidenciales cuyo objeto sea la promoción de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el manejo del orden público o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia.

No resolver la consulta sobre la suspensión provisional en los términos de ley.

El abandono injustificado del cargo, función o servicio.

Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad para conseguir posesión, ascenso o inclusión en carrera administrativa.

No enviar a la Procuraduría General de la Nación dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria del fallo judicial, administrativo o fiscal, salvo disposición en contrario, la información que de acuerdo con la ley los servidores públicos están obligados a remitir, referida a las sanciones penales y disciplinarias impuestas, y a las causas de inhabilidad que se deriven de las relaciones contractuales con el Estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las declaraciones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía.

Omitir, alterar o suprimir la anotación en el registro de antecedentes, de las sanciones o causas de inhabilidad que, de acuerdo con la ley, las autoridades competentes informen a la Procuraduría General de la Nación, o hacer la anotación tardíamente.

Ejercer funciones propias del cargo público desempeñado, o cumplir otras en cargo diferente, a sabiendas de la existencia de decisión judicial o administrativa, de carácter cautelar o provisional, de suspensión en el ejercicio de las mismas.

Ejercer las potestades que su empleo o función le concedan para una finalidad distinta a la prevista en la norma otorgante.

Ejercer las funciones con el propósito de defraudar otra norma de carácter imperativo.

Incurrir injustificadamente en mora sistemática en la sustanciación y fallo de los negocios asignados. Se entiende por mora sistemática, el incumplimiento por parte de un servidor público de los términos fijados por ley o reglamento interno en la sustanciación de los negocios a él asignados, en una proporción que represente el veinte por ciento (20%) de su carga laboral.

No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer las apropiaciones presupuestales pertinentes.

Parágrafo 1°. Además de las faltas anteriores que resulten compatibles con su naturaleza, también serán faltas gravísimas para los funcionarios y empleados judiciales el incumplimiento de los deberes y la incursión en las prohibiciones contemplados en los artículos 153 numeral 21 y 154 numerales 8, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Parágrafo 2°. También lo será la incursión en la prohibición de que da cuenta el numeral 3 del artículo 154 ibidem cuando la mora supere el término de un año calendario o ante un concurso de infracciones en número superior a diez o haber sido sancionado disciplinariamente en tres ocasiones con anterioridad dentro de los cinco años anteriores.

Parágrafo 3°. También será falta gravísima la incursión en la prohibición de que da cuenta el numeral 10 del artículo 154 ibidem cuando el compromiso por votar o escoger una determinada persona se realiza entre varios funcionarios o empleados a cambio del apoyo a otro u otros, de una decisión o de la obtención de un beneficio cualquiera.

Parágrafo 4°. También serán faltas gravísimas para los servidores públicos que ejerzan dirección, administración, control y vigilancia sobre las instituciones penitenciarias y carcelarias:

Procurar o facilitar la fuga de un interno o dar lugar a ella;

Introducir o permitir el ingreso, fabricar, comercializar armas, municiones, explosivos, bebidas embriagantes, estupefacientes o sustancias psicotrópicas o insumos para su fabricación;

Introducir o permitir el ingreso de elementos de comunicación no autorizados, tales como teléfonos, radios, radioteléfonos, buscapersonas, similares y accesorios;

Contraer deudas o efectuar negocios de cualquier índole con los reclusos o con sus familiares;

Facilitar a los internos las llaves o implementos de seguridad que permitan el acceso a las dependencias del establecimiento;

Llevar a los internos a lugares diferentes del señalado en la orden de remisión o desviarse de la ruta fijada sin justificación;

Dejar de hacer las anotaciones o registros que correspondan en los libros de los centros de reclusión o no rendir o facilitar los informes dispuestos por la ley o los reglamentos a la autoridad competente sobre novedades, incautaciones de elementos prohibidos, visitas, llamadas telefónicas y entrevistas;

Ceder, ocupar o dar destinación diferente sin autorización legal a las Casas Fiscales;

Realizar actos, manifestaciones, que pongan en peligro el orden interno, la seguridad del establecimiento de reclusión o la tranquilidad de los internos;

Negarse a cumplir las remisiones o impedir las, interrumpir los servicios de vigilancia de custodia, tomarse o abandonar las garitas irregularmente, bloquear el acceso a los establecimientos, obstaculizar visitas de abogados o visitas de otra índole legalmente permitidas;

Tomar el armamento, municiones y demás elementos para el servicio sin la autorización debida o negarse a entregarlos cuando sean requeridos legalmente;

Permanecer irreglamentariamente en las instalaciones;

Disponer la distribución de los servicios sin sujeción a las normas o a las órdenes superiores;

Actuar tumultuariamente, entorpeciendo el normal y libre funcionamiento de los establecimientos de reclusión;

Causar destrozos a los bienes afectos a la custodia o inherentes al servicio;

Retener personas;

Intimidar con armas y proferir amenazas y en general;

Preparar o realizar hechos que afecten o pongan en peligro la seguridad de los funcionarios, de los reclusos, de los particulares o de los centros carcelarios;

Declarar, incitar, promover huelgas o paros, apoyarlos o intervenir en ellos o suspender, entorpecer los servicios y el normal desarrollo de las actividades del centro de reclusión en cualquiera de sus dependencias;

Establecer negocios particulares en dependencias de establecimientos carcelarios.

Parágrafo 5°. Las obligaciones contenidas en los numerales 23, 26 y 52 sólo originarán falta disciplinaria gravísima un año después de la entrada en vigencia de este Código. El incumplimiento de las disposiciones legales referidas a tales materias serán sancionadas conforme al numeral 1 del artículo 34 de este código.

Artículo 196. Falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y da lugar a acción e imposición de la sanción correspondiente el incumplimiento de los deberes y prohibiciones, la incursión en las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes. Constituyen faltas gravísimas las contempladas en este código.

I. LA DEMANDA

El actor afirma que los artículos 48 y 196 de la Ley 734 de 2002 vulneran los artículos 2°, 13, 29 y 83 de la Constitución y por ello le solicita a la Corte declararlos inexecutable o emitir una sentencia de constitucionalidad condicionada para superar la omisión que imputa al legislador. Los fundamentos de la demanda son los siguientes:

1. Un deber fundamental de los jueces es el de motivar de manera razonable y suficiente sus decisiones pues de esa forma le muestran a las partes y a la sociedad que actúan sometidos a la Constitución y a la ley.
2. La motivación razonable y suficiente de las decisiones judiciales garantiza el derecho de defensa, realiza el debido proceso, conjura la arbitrariedad de los jueces, evita la incertidumbre, promueve la creación del derecho, acredita la buena fe y la aptitud moral de los juzgadores y suministra una respuesta a las pretensiones de las partes.
3. La omisión de la motivación razonable y suficiente en las decisiones judiciales viola derechos fundamentales e impide la realización de los fines estatales y por lo tanto debe tipificarse como falta disciplinaria gravísima.
4. Como las normas demandadas no tipifican esa omisión como falta disciplinaria contrarían varias disposiciones constitucionales y por ello deben declararse inexecutable. Así, vulneran el artículo 2° de la Carta pues no permiten la efectividad de los derechos; el artículo 13 porque su falta de razonabilidad y proporcionalidad quebranta el principio de igualdad; el artículo 29 pues desconocen que la motivación de las decisiones es un contenido del debido proceso y el artículo 83 porque son ajenas al hecho que los jueces al motivar sus decisiones demuestran que obran de buena fe.

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación designada para este caso, ante el impedimento del Procurador y del Viceprocurador, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. Sus planteamientos son los siguientes:

1. El legislador en el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 prescribe que constituye falta disciplinaria la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstas en esa ley que conlleve el incumplimiento de deberes; en el artículo 34, numeral 13, establece como deber de todo servidor público el de motivar las decisiones que lo requieran, de conformidad con la ley, y en el artículo 42 clasifica las faltas disciplinarias en gravísimas, graves y leves. Las primeras están taxativamente señaladas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en tanto que las graves y

leves se determinarán de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 43 de esa ley.

2. De acuerdo con ello, el incumplimiento del deber de motivar las decisiones que lo requieran constituye falta disciplinaria grave o leve, pues al no encontrarse dentro de la relación taxativa del artículo 48, la gravedad o levedad de tal comportamiento debe determinarla el operador jurídico observando los criterios previstos en el artículo 43 del Código Disciplinario Único.

3. El legislador no incurrió en una omisión legislativa absoluta pues sí consagró como deber de los servidores públicos la motivación de las decisiones que lo requieran. Tampoco incurrió en una omisión legislativa relativa pues del hecho de no haber considerado la infracción de ese deber como falta gravísima no se desprende favorecimiento o perjuicio de ciertos grupos, ni exclusión de unos ciudadanos de beneficios consagrados para el resto, ni omisión esencial de una institución.

4. Como las funciones atribuidas a la Corte Constitucional no la facultan para controlar la actividad legislativa por fuera de lo que constituye una omisión legislativa relativa y como en este caso tal omisión no se presenta, las normas demandadas no desconocen preceptos superiores y deben declararse exequibles.

FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. El actor pretende que la Corte declare la inexequibilidad de los artículos 48 y 196 de la Ley 734 de 2001, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, por haber incurrido el legislador en una omisión relativa contraria a la Carta al no tipificar como ilícito disciplinario la falta de motivación de las decisiones judiciales. Tal omisión, afirma, no permite la efectividad de los derechos, quebranta el principio de igualdad, desconoce la motivación de las decisiones como contenido del debido proceso y es contraria a la presunción de buena fe.

El Procurador General de la Nación, por el contrario, solicita que la Corte declare la exequibilidad de la norma ya que el legislador no incurrió en la omisión planteada por el actor pues la falta de motivación de las decisiones implica que el servidor público está incumpliendo uno de los deberes que le asisten y tal incumplimiento constituye una falta disciplinaria grave o leve, según el caso.

En ese marco, ya que el actor cuestiona la constitucionalidad de las normas demandadas por haberse incurrido en ellas en una omisión legislativa relativa, la Corte debe establecer si esa omisión efectivamente existe y, en caso positivo, si ella vulnera el Texto Superior. Si lo primero no se acredita se deberá proferir un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda. Por el contrario, si tal omisión relativa se verifica, deberá emitirse un fallo de fondo.

2. La acción pública de inconstitucionalidad está desprovista de mayores formalismos. Ello tiene una explicación coherente en un Estado social de derecho pues de lo que se trata a través de ese instituto es de suministrarles a todos los ciudadanos la facultad de cuestionar la validez del derecho producido en la instancia legislativa del poder público, si consideran que es contrario a la Carta Política.

El reconocimiento de esa facultad involucra la reafirmación de una democracia constitucional pues la legitimidad de ésta no sólo exige la participación ciudadana en la configuración de las instancias de poder público y, a través de ellas, en la producción del derecho, sino que también requiere una participación entendida como oportunidad de acceso ante un juez especializado en procura de la defensa del Texto Superior como un conjunto armónico de principios reguladores

de la vida en común y orientado al reconocimiento y realización de los seres humanos y de la sociedad de que hacen parte.

3. Ello explica que el legislador haya sometido el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad a unos requisitos mínimos determinados, de acuerdo con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, por la indicación de las normas legales demandadas, la alusión de las normas superiores que se estiman vulneradas, los motivos por los cuales se arguye que esa vulneración concurre y la transcripción de las normas acusadas. Adviértase que cualquier ciudadano, sin mayores esfuerzos, puede satisfacer esas exigencias y, en consecuencia, está habilitado para acudir ante el juez constitucional con el fin de solicitar la expulsión del ordenamiento jurídico de aquellas normas que contraríen el Texto Superior.

Un proceder distinto del legislador, esto es, someter el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad a exigencias excesivas, de tal manera que sólo pudiese ejercerla quien contase con una formación profesional altamente calificada y manejase un lenguaje especializado, implicaría restringir injustificadamente el derecho de todo ciudadano a cuestionar ante el Tribunal Constitucional la validez de las normas que estime contrarias al pacto mínimo que posibilita la convivencia y, por esa vía, significaría la restricción de la participación ciudadana en el control del poder público.

4. Con todo, adviértase que esas exigencias, más que formalidades legales impuestas a la acción de inconstitucionalidad, constituyen los presupuestos mínimos necesarios para el planteamiento de un debate ante el Tribunal Constitucional.

En efecto, el juicio técnico de confrontación entre una norma legal y una norma superior que en esta sede se adelanta, no puede iniciarse si no se satisfacen esos mínimos presupuestos pues éstos se orientan a permitirle al Tribunal el entendimiento del objeto en torno al cual ha de girar el proceso constitucional. Sólo sobre la base de un planteamiento claro acerca de las normas que se han de someter a control jurídico y de los motivos por los cuales se ha de emitir la decisión que se espera del Tribunal Constitucional, es posible desatar su conocimiento.

De allí que de incumplirse esas exigencias, el debate no pueda generarse o no pueda haber lugar a una sentencia de fondo, mas no sólo por el simple incumplimiento de las formalidades legales sino por la imposibilidad de generar, ante la instancia de control, el debate orientado a la determinación de la validez o invalidez de las normas demandadas.

5. Lo indicado en precedencia ha conducido a esta Corporación a buscar un punto de equilibrio entre la profunda vocación democrática de la acción pública de inconstitucionalidad y el cumplimiento de los presupuestos necesarios para suscitar el debate inherente al control constitucional.

Por ello, siendo consecuente con el sentido democrático de la acción, la Corte, en muchas ocasiones, realiza un esfuerzo por desentrañar de la demanda el sentido del cargo formulado para poder así determinar lo que es materia de debate pues se sabe que se trata del ejercicio de una función pública que involucra un mecanismo de participación ciudadana en el control del poder. Pero, al mismo tiempo, exige que la demanda contenga un razonamiento mínimo demostrativo del cargo expuesto de manera objetiva, pues sólo sobre esa base es posible emprender el juicio técnico de confrontación entre la norma demandada y la Carta Política.

Ello explica por qué la Corte, sin perder de vista la necesidad de equilibrar el contenido democrático de la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo de control del poder

político y el imperativo de que la demanda contenga un razonamiento mínimo demostrativo del cargo, en reiteradas ocasiones inadmite demandas o profiere sentencias inhibitorias pues no puede pronunciarse si no existe claridad sobre las normas demandadas, o sobre las disposiciones superiores vulneradas por ellas o sobre el motivo de tal vulneración.

6. Guiándose por tales parámetros, la Corte se ha inhibido para fallar cuando el actor, partiendo de un enunciado normativo existente, ha dirigido la acción contra una norma jurídica inexistente. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia C-183-02, caso en el que el actor, si bien partía del texto del artículo 55 de la Ley 610 de 2000, encaminó la acción no contra una norma jurídica contenida en ese enunciado sino contra una norma jurídica que de ninguna manera estaba contenida en él y que sólo era fruto de la interpretación subjetiva del actor. Se dijo entonces que el demandante incumplió las exigencias impuestas por la ley para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en cuanto no partía de la confrontación objetiva entre una norma y el Texto Superior sino de una confrontación entre éste y una norma cuya existencia infirió de manera subjetiva y personal.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-041-02, la Corte se inhibió de fallar de fondo con base en la demanda formulada contra el parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 640 de 2001. En este caso se advirtió que, ya que la acción se dirigía contra esa disposición en razón de haber incurrido en una omisión legislativa relativa reputada inexecutable, inicialmente se debía verificar si esa omisión era efectivamente predicable de la norma demandada. No obstante, la Corte encontró que la omisión legislativa relativa imputada a esa norma, en caso de existir, devendría no de esa norma sino del artículo 37 de esa ley. Concluyó, entonces, que el cargo de inconstitucionalidad formulado no se predicaba del contenido normativo de la disposición atacada y por ello se inhibió de fallar por ineptitud sustantiva de la demanda.

7. En el caso presente, el actor demanda los artículos 48 y 196 de la Ley 734 de 2002 y lo hace porque estima que en esas disposiciones se incurrió en una omisión legislativa relativa al no tipificar como falta disciplinaria la ausencia de motivación de las decisiones judiciales, omisión que, en su sentir, contraría múltiples disposiciones superiores pues se trata de una conducta que debe ser reprochada disciplinariamente.

En torno a este punto hay que indicar que esta Corporación, si bien, ante la imposibilidad de confrontar una norma inexistente con la Constitución, ha negado su competencia para conocer de demandas por omisiones legislativas absolutas; si la ha afirmado para conocer de demandas de inconstitucionalidad dirigidas contra normas en las que se ha incurrido en omisiones legislativas relativas pues bien puede ocurrir que éstas impliquen, por ejemplo, el incumplimiento de un deber constitucional del legislador o la vulneración del principio de igualdad.

Con todo, para que en casos de esta índole sea posible un pronunciamiento de fondo de la Corte, un presupuesto ineludible es que la omisión legislativa relativa verdaderamente exista y que sea imputable a la norma que se demanda pues sólo entonces será posible comparar esa norma con el Texto Superior. Pero si la omisión relativa que se le reprocha a la norma es inexistente o existe pero se deriva de una norma distinta a la demandada, el cargo carece de sustento racional y por lo mismo es sustancialmente inidóneo para generar el debate inherente a todo juicio de constitucionalidad. De allí que en tales eventos, la Corte no pueda emitir pronunciamiento de fondo alguno.

8. Tal deficiencia concurre en el caso que ocupa la atención de la Corte. El actor cuestiona la constitucionalidad de los artículos 48 y 196 del Código Disciplinario Único porque en ellos no se

consagra como falta disciplinaria la ausencia de motivación de las decisiones judiciales. Sin embargo, ello no es cierto pues, como pasa a indicarse, ese comportamiento sí está tipificado como falta disciplinaria.

La técnica legislativa seguida para describir las faltas disciplinarias comprende dos mecanismos.

El primero de ellos es la tipificación expresa de las faltas gravísimas, tal como aparecen en el artículo 48 ya citado. El segundo es la tipificación de las faltas graves y leves en razón del incumplimiento de los deberes; el abuso de los derechos; la extralimitación de las funciones y la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución y en la ley; faltas establecidas en el artículo 50. Para el caso de los servidores judiciales, tales faltas, de acuerdo con el artículo 196, están constituidas por el incumplimiento de los deberes y prohibiciones; la incursión en las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y demás leyes, incluida, obviamente, la Ley 734 de 2002.

Ahora, de acuerdo con el artículo 34, numeral 12, uno de los deberes de todo servidor público, incluidos los servidores de la administración de justicia, es "Motivar las decisiones que lo requieran, de conformidad con la ley". Luego, el servidor judicial que no motiva las decisiones que lo requieren, incumple uno de sus deberes legales y al hacerlo queda incurso en una falta disciplinaria que puede ser valorada como grave o leve por la autoridad correspondiente, ateniéndose a los parámetros fijados por el artículo 43.

Se advierte, de este modo, que el cargo formulado parte de un supuesto equívoco, fruto de la percepción descontextualizada de las normas demandadas pues basta una lectura sistemática de las normas del Código Único Disciplinario referidas a la tipificación de faltas disciplinarias para advertir que es inexistente la omisión planteada por el actor.

De lo expuesto se infiere, entonces, que la omisión legislativa relativa que se les reprocha a las normas demandadas es inexistente. Y como es claro que la Corte no puede emprender la confrontación con la Carta de dos normas jurídicas a las que se les reprocha una omisión relativa en la que no han incurrido, el fallo no puede ser de fondo sino inhibitorio. Así se decidirá.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse inhibida para fallar de fondo en relación con la demanda instaurada contra los artículos 48 y 196 de la Ley 734 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

