Sentencia C-010/01

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Inminencia de incumplimiento para procedencia

La inminencia del incumplimiento por parte de la autoridad pública renuente, como presupuesto de procedibilidad de la acción consagrada en el artículo 87 de la C.P., refleja una posición precavida del legislador, que quiso diseñar un mecanismo que se anticipara a los perjuicios que se originan en el incumplimiento de una ley o un acto administrativo; dicho mecanismo no excluye el incumplimiento mismo como condición de procedibilidad y en cambio si amplía el espectro de garantía de ese derecho protegido de manera especial el Constituyente.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Efectividad de los derechos

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Contenido del fallo

PRINCIPIO DE UNIDAD NORMATIVA-Carácter excepcional

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Orden a autoridad de control cuando conducta lo exija

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Traslado a autoridad penal

JUEZ DE CUMPLIMIENTO-Denuncia de hechos o situaciones

FUNCION ADMINISTRATIVA-Principios

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Desacato conforme a normas vigentes

Referencia: expediente D-3063

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 8 (parcial), 21-6 (parcial) y 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997, “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

Actor: Franky Urrego Ortiz

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C.; enero diecisiete (17) de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la

Constitución Política, el ciudadano FRANKY URREGO ORTIZ presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 (parcial), 21-6 (parcial) y 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997, “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

Mediante Auto de fecha 5 de julio de 2000, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia; así mismo, ordenó el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República y a los señores Ministros del Interior y de Justicia y del Derecho.

Cumplidos como se encuentran los trámites propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la normas acusadas, advirtiendo que se subrayan y destacan los apartes demandados.

LEY 393 de 1997

(julio 29)

“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”

“

(…)

Artículo 8. Procedibilidad

La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de ley y actos administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

“Artículo 21. Contenido del fallo.

Concluida la etapa probatoria, si la hubiere, el Juez dictará fallo, el que deberá contener:

1. La identificación del solicitante

2. La determinación de la obligación incumplida

3. La identificación de la autoridad de quien provenga el incumplimiento

4. La orden a la autoridad renuente de cumplir el deber omitido

5. Plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriado el fallo, en caso de que fuere necesario un término mayor, el Juez lo definirá previa sustentación en la parte motiva de la sentencia.

6. Orden a la autoridad de control pertinente de adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del incumplido así lo exija.

7. Si hubiere lugar, la condena en costas

En el evento de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo negará la petición advirtiendo que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad, en los términos del artículo 7 de la presente Ley."

Artículo 29. Desacato

El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

(…)"

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 2, 29, 87, 92, 118, 121, 124, 136, 228 y 250 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

El actor presenta sus argumentos de inconstitucionalidad refiriéndolos de manera expresa a cada una de las expresiones acusadas.

1. Cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

Al abordar el análisis de la expresión "inminente", contenida en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, el actor señala que la misma vulnera los artículos 2, 87, 136 y 228 de la Carta Política.

En efecto, en su criterio esa disposición es contraria al mandato del artículo 87 superior, que

establece que “toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”, porque ella condiciona dicha acción a que el incumplimiento tenga carácter “inminente”, limitante que no aparece en la norma constitucional y que desborda el mandato de la misma.

Anota el demandante, que “…la inminencia del incumplimiento que exige la norma acusada para la procedibilidad de la acción, en el entendido que ha de aparecer a los ojos del juzgador con claridad suficiente la conducta demostrativa del mismo, desconoce los mandatos de la Carta que al instituir ese medio constitucional de protección no hizo tal exigencia, ya que de hacerlo, sólo pocas acciones tendría[n] la posibilidad de hacer viable una orden de cumplimiento.”

En esa perspectiva, dice el demandante, la disposición impugnada también viola el artículo 136 de la Carta Política, que precisamente le prohibe al Congreso “…inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”; así mismo, el artículo 228 superior, pues de una parte restringe la autonomía e independencia que esa norma atribuye y reconoce a los funcionarios de la Rama Judicial, y de otra desconoce el principio que la misma consagra sobre la primacía de lo sustancial sobre lo formal.

2. Cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la Ley 393 de 1997.

La expresión del artículo 21 de la Ley 393 de 1997 que acusa el actor, está contenida en el numeral 6 de la misma, el cual al desarrollar el tema del contenido del fallo de los jueces que conozcan de las acciones de cumplimiento, establece que en él mismo dicho funcionario deberá ordenar a la autoridad de control pertinente, adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del incumplido así lo exija”, expresión ésta última que es la que impugna el actor.

El demandante afirma, que “…ese aparte normativo desconoce los artículos 29, 92, 118, 121, 124 y 250 de la Carta, además de que adolece de un error de técnica legislativa, pues señala a los organismos de control como titulares de la acción penal, lo que evidencia el desconocimiento del legislador sobre la materia, específicamente sobre las funciones de la Fiscalía General de la Nación, organismo que hace parte de la Rama Judicial, cuyas funciones consagra el artículo 250 superior que en consecuencia también resulta transgredido.

Añade, que la decisión de iniciar o no una acción penal o disciplinaria en caso de renuencia a cumplir con sus obligaciones por parte de una autoridad pública, le compete a la Fiscalía y a la Procuraduría respectivamente, no al juez que falla una acción de cumplimiento, el cual a la luz de la disposición impugnada, que no establece ningún criterio mínimo sobre el particular, tendría total discrecionalidad para definir cuando procede la investigación y cuando no, lo que es claramente violatorio del principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

Agrega, que por regla general siempre que una autoridad pública incumple con sus obligaciones se configura por lo menos una falta disciplinaria, si es que además no se dan los

elementos para concluir la presunta comisión de un delito, lo que conduce a establecer que la expresión acusada también transgrede los principios a los que se refiere el artículo 230 superior, especialmente el que establece que "…el incumplimiento de una obligación genera responsabilidad", situación que es causal para la iniciación de las respectivas investigaciones, sin que esa decisión le corresponda o pueda dejarse al arbitrio de cada fallador, pues se estaría incumpliendo también el mandato del artículo 92 de la Carta, que señala que es deber de los particulares y de los funcionarios públicos, solicitar a las autoridades competentes la aplicación de "las sanciones derivadas del incumplimiento de sus funciones por parte de las autoridades públicas".

La expresión acusada, dice el actor, "…equivale a dar al funcionario judicial que actúa como juez constitucional al resolver acciones de cumplimiento (inc. 2 art. 34 Ley 270/96), una competencia sujeta no a la ley sino a su propio arbitrio, lo cual atenta contra las bases que cimientan el Estado social de derecho."

Además, agrega el actor de la demanda, "…el aparte normativo acusado, desconoce también el artículo 124 de la Carta, ya que en éste se estableció por parte del Constituyente un mandato claro al legislador para que determine la manera de hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos, mandato constitucional que con la expresión sub judice, no se está cumpliendo." Manifiesta que si un funcionario judicial tiene conocimiento de que otro ha incumplido con sus funciones, tiene la obligación de denunciarlo ante las autoridades competentes, sin que esté autorizado a realizar juicios de valor previos que no le competen.

En esa perspectiva, sobre las presuntas faltas disciplinarias o conductas de tipo penal en las que pueda incurrir una autoridad pública renuente a cumplir con sus obligaciones, le corresponde decidir al Ministerio Público y a la Fiscalía General de la Nación respectivamente, un argumento más para tachar de inconstitucional el aparte demandado que le traslada al juez que conoce de una acción de cumplimiento esa función y esa responsabilidad, pues su contenido es contrario a las disposiciones de los artículos 118 y 250 de la Carta Política.

3. Cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 29 de la Ley 393 de 1997.

El artículo 29 de la Ley 393 de 1997, desarrolla el tema de las consecuencias que acarrea para la autoridad pública renuente, abstenerse de cumplir la orden impartida por el juez que conoce de una acción de cumplimiento; en dicha norma se establece que ésta incurrirá en desacato el cual se sancionará "de conformidad con las normas vigentes", expresión que según el demandante en el proceso de la referencia es contraria al ordenamiento superior.

En efecto, para el actor de la demanda esa expresión vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 superior, pues si bien señala cual es la consecuencia que para las autoridades públicas se deriva del incumplimiento de sus obligaciones, no precisa cual es la pena a que la misma se hace acreedora, pues no basta que se diga que el desacato se sancionará de conformidad con las normas vigentes, expresión subjetiva que le impide al ciudadano saber en realidad que sanción se le aplicará, propiciado de esa manera decisiones arbitrarias del fallador, dado que no se establece con claridad cuales son "esas normas vigentes", pues bien él puede decidir, aplicando criterios subjetivos, que esas normas son las aplicables al desacato de los fallos de tutela, o que por el contrario son aquellas que rigen en

materia disciplinaria.

En otras palabras, concluye el actor, "…quedaría al arbitrio del juzgador determinar cuál sanción aplicar, lo que constituye la negación absoluta del principio de legalidad, introduciendo la desigualdad entre los servidores públicos incumplidos, que a pesar de incurrir en las mismas conductas no tendrían la misma sanción. Tal situación también desconoce el artículo 93 superior, pues supone la violación de reiteradas normas del derecho internacional, que señalan que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa.

La disposición impugnada, insiste el actor, vulnera los principios de taxatividad y tipicidad que concurren para hacer efectivo el principio de legalidad a que se refiere el artículo 29 superior, pues le impide al juez cumplir con su labor esencial, que es verificar si una conducta concreta se adecua a la descripción abstracta realizada por la ley.

Por último, anota el demandante, que si bien podría afirmarse que el desacato en materia de acciones constitucionales está reglamentado de forma completa en el Decreto 2591 de 1991, que rige el ejercicio de la acción de tutela, y que por remisión serían éstas las disposiciones a las que se refiere el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, cuando dice que el desacato se sancionará "de conformidad con las normas vigentes", tal interpretación es inadmisible si se tiene en cuenta que en tratándose de sanciones no es procedente la analogía y que toda interpretación debe hacerse de manera restrictiva, principio éste fundamentado en el artículo 29 de la C.P.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

Ministerio de Justicia y del Derecho.

Dentro del término establecido para el efecto, el abogado José Camilo Gumán Santos, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó a esta Corporación un estudio jurídico sobre las disposiciones impugnadas en la demanda de la referencia, en el que sustenta la constitucionalidad de la mismas. Los argumentos que desarrolla en dicho documento son los que se resumen a continuación:

1. En relación con los cargos formulados contra la expresión "inminente" contenida en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, señala el interviniente, que la disposición acusada no constituye una restricción a la garantía constitucional que consagra el artículo 87 de la C.P., pues en su criterio, "…siendo el incumplimiento que surge de la ley o del acto administrativo el condicionamiento fáctico para la procedencia de la acción de cumplimiento, la inminencia no implica una limitante, sino, por el contrario, se anticipa al hecho del incumplimiento con el propósito de brindar la oportunidad a la autoridad para el cumplimiento de su deber, sin que resulte necesario acudir a la jurisdicción"; eso explica que se incluya la renuencia como condición de procedibilidad.

Para el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, la inminencia del incumplimiento implica que aún el deber no ha sido omitido o transgredido, "pero que amenaza o está para suceder prontamente". El inciso 1º del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, dice el interviniente, "…establece dos momentos a partir de los cuales procede la acción de cumplimiento: 1)

incumplimiento efectivo [del] deber … derivado de la acción o la omisión de la autoridad y 2) ejecución de actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos."

El segundo presupuesto indica que el legislador no quiso esperar el incumplimiento efectivo por parte de la autoridad competente, para que procediera la correspondiente acción, por eso reguló una posibilidad de anticiparse al mismo, previendo que ella se diera ante la inminencia de aquel, lo que en nada transgrede el ordenamiento superior. En esa perspectiva, concluye el interviniente, "…no acierta el actor cuando afirma que exigir la inminencia del incumplimiento "es una traba" a la acción del artículo 86 de la Constitución.

En efecto, según el interviniente, con base en la norma acusada al juez de la acción de cumplimiento no le corresponde valorar la conducta de la autoridad renuente para proceder a establecer la procedencia de la investigación penal o disciplinaria, como equivocadamente lo interpreta el actor de la demanda, su función es "orientar el destino de esa orden, atendiendo la conducta del incumplido".

Así las cosas, agrega, se trata de dos situaciones totalmente distintas, la primera, la planteada por el actor, constituiría "…una intromisión inconstitucional del juez de cumplimiento en las labores de otras autoridades, toda vez que evaluaría la conducta de la autoridad renuente para determinar la procedencia de correspondiente investigación…"; la segunda, la correcta, implica que el juez examine y establezca cuál es la autoridad competente para iniciar la investigación según la naturaleza de la conducta, procediendo entonces a ordenar que la competente inicie la correspondiente investigación, lo que de "ninguna forma infringe los postulados constitucionales"

3. El tercer cargo de inconstitucionalidad que presenta el actor lo dirige contra el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, que desarrolla lo relativo al desacato en que puede incurrir la autoridad renuente condenada por el juez que conoce de una acción de cumplimiento, cuando no procede de conformidad con las órdenes que éste consigna en el correspondiente fallo; según el demandante, cuando el legislador establece en la citada norma que en esos casos el desacato se sancionará "conforme a las normas vigentes", está violando el principio de legalidad, pues no precisa cuáles son las penas que se impondrán, lo que implica que sea el juez, previa la aplicación de juicios subjetivos, el que decida sobre el particular.

Manifiesta el apoderado del Ministerio de Justicia, que ese despacho no comparte la interpretación del actor, pues "…la norma acusada si permite establecer la sujeción del fallador a la ley"; agrega, que una interpretación sistemática y teleológica de los artículo 25 y 29 de la ley impugnada, conduce a afirmar, sin lugar a equívocos, que para el efecto "… el juez de cumplimiento deberá remitirse al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991…", lo que concluye previo un minucioso estudio del trámite de la mencionada ley, de la cual, dice, se desprende que hay un error en la norma del primero de los artículos citados, el 25, que remite al artículo 30 cuando en realidad de verdad debió remitir al 29; eso hace, señala, que eventualmente pueda interpretarse que no hay norma que concrete las sanciones a imponer por desacato, dado que el Código Contencioso, que es al que se refiere el artículo 29 no menciona nada sobre el particular.

Así las cosas, para el interviniente no hay duda de que el juez de cumplimiento deberá

remitirse a las sanciones por desacato previstas en el Decreto 2591 de 1991, que regula la acción de tutela.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual le solicita a esta Corporación que declare constitucionales los apartes demandados de los artículos 8, 21 y 29 de la Ley 393 de 1997. El Ministerio Público fundamenta su petición en los argumentos que se resumen a continuación:

Respecto de la primera acusación, la dirigida contra la expresión "inminente" del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, el Procurador sostiene que esa norma contiene dos hipótesis diferentes: en la primera la autoridad renuente ya ha incumplido de hecho, por acción u omisión, con su obligación, lo que confirma la procedibilidad de la acción; en la segunda dicho incumplimiento es una expectativa que se "deduce" de las acciones de aquel, caso en el cual el legislador estableció a título preventivo la procedibilidad de la misma. Así las cosas, la disposición impugnada antes que restringir el mandato del artículo 87 de la C.P., lo que hace es ampliar la protección de los derechos que el mismo garantiza.

En cuanto a la segunda acusación, la que el actor dirige contra la expresión "cuando la conducta del incumplido así lo exija" del numeral 6 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, lo primero que señala el Ministerio Público es que para poder "resolver los cargos planteados es preciso conformar la disposición jurídica completa", no sólo con la totalidad del artículo 21, sino con lo dispuesto en el artículo 8 de la citada ley, dado que "…las expresiones acusadas aisladamente no tienen sentido alguno"

Para el Procurador, el artículo 21 impugnado, que se refiere y determina el contenido del fallo del juez que conoce y resuelve una acción de cumplimiento, involucra como fundamentos las disposiciones de los artículo 6 y 92 de la C.P. que respectivamente establecen, el primero que los particulares y los funcionarios públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y que éstos últimos también lo son por omisión y extralimitación de sus funciones, y el segundo que cualquier persona, natural o jurídica, podrá solicitar a la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.

Anota también la vista fiscal, que el artículo 40-19 del Código Unico Disciplinario establece como uno de los deberes de los funcionarios públicos, "denunciar los delitos, contravenciones y faltas de que tuviere conocimiento", mientras el artículo 25 del Código Penal señala que esa misma obligación la tienen los habitantes del territorio nacional mayores de 18 años.

En esa perspectiva, que emana del marco jurídico enunciado, para el Ministerio Público el hecho de que las disposiciones impugnadas le reconozcan al juez de la acción de cumplimiento "…la posibilidad de valorar previamente la pertinencia de compulsar las copias correspondientes, tiene sustento constitucional en los principios de economía y celeridad, pues sería absurdo exigir a un juez que ordene la investigación en un caso en el que resulta

ostensible la inexistencia de una conducta relevante para el derecho sancionatario."

Por último, el Ministerio Público defiende la constitucionalidad de la expresión impugnada del artículo 29 de la Ley 393 de 1997, aduciendo que el desacato "…es un medio que utiliza el juez de conocimiento en ejercicio de la facultad correccional, para sancionar a quien desatienda las órdenes o resoluciones judiciales que se han expedido para efectiva la protección de los derechos de quien ha ejercido la acción", en consecuencia, añade, la sanción por incurrir en él, que es independiente de las de carácter penal y disciplinario a que haya lugar en cada caso concreto, le corresponde imponerla al mismo juez mediante trámite incidental.

En concepto del Procurador, si bien en el caso que se analiza en efecto el legislador no estableció cuál es esa sanción, ello no hace que automáticamente la norma sea inconstitucional, pues ante la ausencia de norma especial el juez deberá remitirse a la norma general, para el caso analizado la contenida en el Código Unico Disciplinario, al menos mientras el legislador regula de manera específica la sanción aplicable al desacato en los procesos que conozcan acciones de cumplimiento. En consecuencia, en su opinión la disposición impugnada no genera la vulneración del artículo 29 superior.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 8 (parcial), 21-6 (parcial) y 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997, "Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política".

2. La Materia.

En esta oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional establecer, si las disposiciones que impugna el actor en la demanda de la referencia, contenidas en los artículos 8 (parcial), 21-6 (parcial) y 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997, "Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política", contrarían el ordenamiento superior, específicamente el artículo 87 de la Carta, que establece que todas las personas podrán acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo.

En el caso concreto le corresponde a la Corte pronunciarse sobre tres aspectos específicos:

– El primero, si la decisión del legislador, consignada en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, de condicionar la procedibilidad de la acción de cumplimiento, a la existencia de acciones u omisiones por parte de la autoridad pública acusada, que permitan deducir el inminente incumplimiento de la misma, es contraria a lo dispuesto en el artículo 87 de la Carta, dado que dicha norma superior no limita de ninguna manera el ejercicio de ese derecho.

– El segundo, si al establecer los requisitos de contenido de los fallos que produzcan los jueces que conocen y resuelven las acciones de cumplimiento, y señalar en el numeral 6 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, que uno de ellos es impartir la orden a los organismos de control para que inicien las investigaciones penales o disciplinarias a que haya lugar, siempre

y cuando “la conducta del incumplido así lo exija”, el legislador vulneró, entre otros, el principio del debido proceso, pues le atribuyó al juez una potestad que la Constitución le da expresamente a otros funcionarios del Estado, permitiendo que aquél, de manera subjetiva y sin apego a la ley, determine cuando hay lugar o no a una investigación de ese carácter.

– El tercer asunto que deberá dirimir la Corte, es el relacionado con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, sobre la aplicación de sanciones por parte del juez que conoce y resuelve las acciones de cumplimiento, cuando la autoridad pública renuente incurre en desacato, las cuales, señala la disposición impugnada, se impondrán “…de conformidad con las normas vigentes”, expresión que en opinión del demandante transgrede el principio constitucional de legalidad, al no incluir de manera precisa e inequívoca cuáles son esas sanciones.

3. La inminencia del incumplimiento por parte de la autoridad pública renuente, como presupuesto de procedibilidad de la acción consagrada en el artículo 87 de la C.P., refleja una posición precavida del legislador, que quiso diseñar un mecanismo que se anticipara a los perjuicios que se originan en el incumplimiento de una ley o un acto administrativo; dicho mecanismo no excluye el incumplimiento mismo como condición de procedibilidad y en cambio si amplía el espectro de garantía de ese derecho protegido de manera especial el Constituyente.

El cargo de inconstitucionalidad que presenta el actor contra la disposición impugnada del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, está dirigido contra la decisión del legislador, de condicionar la procedibilidad de la acción de cumplimiento no solo al incumplimiento material ya acaecido de la norma legal o del acto administrativo, sino a la existencia de acciones u omisiones por parte de la autoridad pública acusada, que permitan deducir “inminente” incumplimiento de la misma, pues en su concepto esta última posibilidad es contraria a lo dispuesto en el artículo 87 de la Carta, dado que dicha norma superior no limita de ninguna manera el ejercicio de ese derecho.

Para abordar el tema es necesario, en primer lugar, establecer los alcances del citado artículo 87 superior, disposición sobre la cual esta Corporación ha dicho lo siguiente:

“ACCION DE CUMPLIMIENTO-Objeto y finalidad

Los derechos y garantías proclamados en la Constitución tienen la virtualidad de reconocer al individuo y a diferentes grupos sociales el poder efectivo de demandar y obtener del Estado la realización de ciertas prestaciones, las cuales se tornan en deberes sociales de aquel, e incluso configuran verdaderos derechos que tutelan bienes e intereses públicos, y aún subjetivos, como son la exigencia del cumplimiento y ejecución de las leyes y de los actos administrativos.

(…)

El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter.

De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo. (Corte Constitucional, Sentencia C-151 de 1998, M.P. Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara)

Quiere decir lo anterior, que al desarrollar ese mandato constitucional el legislador debía producir una norma legal que hiciera eficaz el ejercicio de ese derecho, del cual son titulares todas las personas, y que para el efecto éste expidió la Ley 393 de 1997 que reguló el procedimiento a seguir para interponer, conocer y resolver una acción de cumplimiento, estableciendo, por ejemplo, que la misma sería de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, específicamente de los jueces administrativos que las conocerán en primera instancia y de los Tribunales Contenciosos a los que les corresponde la segunda y disponiendo como medida provisional, que mientras entran en funcionamiento los jueces administrativos, la competencia en primera instancia será de los tribunales mientras que la segunda estará a cargo del Consejo de Estado.

También se refirió el legislador en dicha ley a los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento y a los requisitos de improcedibilidad de la misma, señalando respecto de los primeros, a través de su artículo 8, dos posibles situaciones:

La primera cuando el incumplimiento ya se ha producido, esto es cuando la autoridad pública impugnada, por acción o por omisión, ha dejado de cumplir una obligación que emana de una ley o un acto administrativo; la segunda cuando éste es una expectativa, es decir, que no obstante que el incumplimiento materialmente no se ha dado, de las acciones u omisiones de la autoridad pública responsable se deduce que éste se producirá de manera inminente, expresión ésta última que es la que en opinión del actor es contraria a la Constitución.

“Inminencia. calidad de inminente, en especial hablando de un riesgo.

“Inminente. Que amenaza o está para suceder prontamente.

Sobre esa base conceptual, en el caso concreto que se estudia la pregunta que surge es la siguiente:

¿Realmente contraría el ordenamiento superior la decisión del legislador, de hacer procedente la acción consagrada en el artículo 87 de la C.P. no sólo cuando la autoridad pública renuente ya ha incurrido en incumplimiento material de su obligación, sino también cuando existe amenaza de incumplimiento de deberes derivados de una ley o un acto administrativo por parte de una autoridad pública?; o por el contrario, ¿esa decisión encaja dentro de las acciones preventivas que con el propósito de hacer eficaz el ordenamiento jurídico le corresponde adoptar al Congreso, en desarrollo del principio constitucional que establece la efectividad de los derechos como inherente al Estado social de derecho?

Sobre el particular la Corte ha dicho lo siguiente:

El referido derecho [de interponer acciones de cumplimiento] se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho,

pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.

(…)

La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental. En efecto, la misma Ley 393 de 1997 en su artículo 9o. señala que la acción de cumplimiento es improcedente cuando de lo que se trate sea de la protección de derechos fundamentales, pues de acudirse a dicha acción con este propósito a la respectiva solicitud debe dársele el trámite prevalente correspondiente a la acción de tutela. (Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998, M.P. Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara)

Así las cosas, la disposición impugnada no hace más que realizar el derecho consagrado en el artículo 87 superior, sin contrariar ni desconocer su contenido o el de cualquier otro precepto constitucional, pues además, si se tiene en cuenta que el artículo 2 de la Carta Política establece que son fines esenciales del Estado, entre otros, "…garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución", y que el artículo 150 superior le atribuye al Congreso la cláusula general de competencia para producir leyes que sirvan para la realización de los mismos, no hay duda que en el caso específico que se analiza el Congreso estaba habilitado para expedir la norma impugnada, incluyendo en su texto la posibilidad de interponer la acción de cumplimiento, en aquellos eventos en los cuales, si bien materialmente aún no se ha producido la omisión del deber concreto, de las acciones u omisiones de la autoridad responsable es posible deducir que existe una real expectativa de que éste se produzca de manera "inminente", esto es que exista el riesgo de que suceda prontamente.

De otra parte, la expresión impugnada por el actor también encuentra fundamento constitucional en el artículo 209 de la C.P., cuyo primer inciso establece que "la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad…", lo que indica que las disposiciones legales que pretendan evitar los perjuicios que emanan de la ineficacia del sistema normativo legítimamente producido por el legislador, estableciendo mecanismos que le permiten al ciudadano anticiparse a ellos reclamando la intervención de la autoridad competente, son plenamente acordes con el ordenamiento superior, pues ellas están dirigidas a garantizar la ejecución material de dicho sistema.

"En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la

observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.

"En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.

Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998, M.P. Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara)

Así las cosas, no encuentra la Corte razón alguna que permita admitir como válidos los argumentos con que el actor de la demanda pretende demostrar que la expresión "inminente", consagrada en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, es contraria al ordenamiento superior, por lo que procederá a declararla exequible.

4. La decisión del juez al resolver una acción de cumplimiento, sobre si remite o no los respectivos procesos a las autoridades de control y/o a las autoridades penales, a efectos de que se inicien las correspondientes investigaciones, es producto del ejercicio de la autonomía que como administrador de justicia le reconocen los artículos 228 y 230 de la C.P., por lo tanto la disposición impugnada en nada contraría el ordenamiento superior y en cambio si contribuye a la realización de los principios de economía procesal y celeridad que el artículo 209 de la Constitución consagra como rectores de la función pública.

El segundo cargo de inconstitucionalidad que el actor pone a consideración de la Corte es el siguiente: Al establecer los requisitos de contenido de los fallos que produzcan los jueces que conocen y resuelven las acciones de cumplimiento, el legislador señaló, en el numeral 6 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, que uno de ellos es impartir la orden a los organismos de control para que inicien las investigaciones penales o disciplinarias a que haya lugar, siempre y cuando "la conducta del incumplido así lo exija"; en opinión del demandante la expresión destacada vulnera, entre otros, el principio del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución, pues le atribuye al juez que conoce de la acción de cumplimiento una potestad que la Constitución le da concretamente a otros funcionarios del Estado, permitiendo que aquél, de manera subjetiva y "sin apego a la ley", determine cuando hay lugar o no a una investigación de ese carácter.

4.1 Cuestión previa.

Antes de iniciar el estudio de fondo de la disposición impugnada, la Corte se pronunciará sobre la solicitud del Ministerio Público, de que para resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por el actor contra la expresión “cuando la conducta del incumplido así lo exija”, del numeral 6 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, se analicen en conjunto los textos completos de dicha norma y del artículo 8 de la citada ley, esto es que se proceda a “conformar la proposición jurídica completa”, pues la expresión impugnada, en su criterio, por sí sola carece de sentido.

En reiteradas oportunidades esta Corporación ha señalado, que “…la realización de la unidad normativa debe ser excepcional1, pues “…salvo los casos taxativos mencionados por la Carta, a la Corte no le corresponde revisar oficiosamente las leyes sino que debe pronunciarse sobre aquellas normas que sean demandadas por un ciudadano.”2

“…en determinados casos, la Corte debe estudiar una proposición normativa que fue acusada por un ciudadano, pero frente a la cual resulta materialmente imposible pronunciarse sobre su exequibilidad o inexequibilidad sin analizar globalmente los elementos esenciales del conjunto normativo del cual ella forma parte. En estos eventos, y con el fin de evitar un pronunciamiento inhibitorio, es válido que la Corte proceda a integrar la unidad normativa, siempre y cuando ello sea estrictamente necesario para examinar en debida forma las acusaciones formuladas en la demanda.

Algunos podrían objetar que esta posibilidad desborda la competencia de la Corte ya que, si es necesario establecer una unidad normativa para poder estudiar los cargos, es porque la demanda es inepta, pues el actor no habría acusado una proposición jurídica autónoma. Sin embargo, la Corte considera que este argumento no es de recibo, porque confunde dos fenómenos jurídicos diversos. Así, la proposición jurídica incompleta opera en aquellos casos excepcionales en que el actor no acusa una norma autónoma, por lo cual ésta no puede ser estudiada, por carecer de sentido propio3. En cambio, en otros eventos, la demanda no es inepta, por cuanto el demandante verdaderamente impugna un contenido normativo inteligible y separable. Lo que sucede es que el estudio de ese contenido presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio, por lo cual se hace necesaria la integración de una proposición jurídica mayor. Es pues diferente el caso de la demanda inepta, por falta de proposición jurídica inteligible, situación en la cual procede la inadmisión e incluso, excepcionalmente, la sentencia inhibitoria, de aquellos eventos en que el contenido normativo impugnado por el actor es inteligible y autónomo, pero no puede ser estudiado independientemente, por cuanto su examen remite inevitablemente al estudio del conjunto normativo del cual forma parte.

Con todo, se podría objetar también que mediante estas integraciones normativas, la Corte se convierte en una instancia de revisión oficiosa de toda la legislación, cuando la Constitución le atribuye otra función más específica: pronunciarse sobre las demandas ciudadanas. Según este razonamiento, una norma siempre hace parte de un conjunto normativo mayor, el cual a su vez hace parte de otros conjuntos mayores, que se interrelacionan entre sí hasta abarcar la totalidad del ordenamiento. Entonces, conforme a este argumento, un sola demanda obligaría a la Corte a estudiar todas las regulaciones

legales, lo cual no es admisible, pues desvirtúa la función del control constitucional. Esta objeción es en parte válida, por lo cual la Corte entra a precisar el alcance excepcional de la unidad normativa en estos casos. Así, ésta procede cuando la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, que resulta imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones. En los otros casos, esto es, cuando la relación entre las proposiciones jurídicas no es tan estrecha, la unidad normativa no procede, salvo si la regulación de la cual forma parte la disposición acusada aparece prima facie de una constitucionalidad discutible. En efecto, si esa regulación mayor es constitucionalmente sospechosa, ineludiblemente debe la Corte examinarla, pues no podría declarar constitucional un aspecto de una determinada institución, si ésta última puede ser globalmente inexequible.

La unidad normativa no opera entonces exclusivamente en los fallos de inexequibilidad, lo cual explica que esta Corporación, en varias decisiones, haya extendido los efectos de una decisión de constitucionalidad a contenidos normativos que no habían sido formalmente demandados por el actor, pero cuyo examen era indispensable para poder pronunciarse de fondo sobre las disposiciones acusadas.

(…)

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad. (subrayado fuera de texto). (Corte Constitucional, Sentencia C- 320 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Al analizar el aparte impugnado del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, esto es la expresión "…cuando la conducta del incumplido así lo exija", con la que concluye el numeral 6 del mismo, a partir de los presupuestos enunciados en la jurisprudencia que se transcribió parcialmente, es claro para la Corte, que dicha expresión reúne las características que la acreditan como "un contenido normativo inteligible y separable", que no requiere para ser analizado y determinar si se ajusta o no al ordenamiento superior, de un conjunto normativo más amplio que el que constituye el numeral que lo contiene.

En efecto, el artículo 21 de la Ley 393 de 1997 se refiere al contenido del fallo que debe producir, concluida la etapa probatoria, el juez que conoce y resuelve una acción de cumplimiento; señala dicha norma siete aspectos concretos que debe incluir la respectiva sentencia, entre ellos, la identificación del solicitante, la determinación de la obligación incumplida, la identificación de la autoridad de quien provenga el incumplimiento y el consagrado en el numeral 6 impugnado: esto es, la "orden a la autoridad de control pertinente de adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del incumplido así lo exija"; nótese, que ese solo aspecto

es independiente de los demás, lo que hace que permita un estudio singular de su contenido, pues su inteligibilidad no depende de los otros ni está condicionada por ellos. Tanto es así, que de llegar a resultar contraria a la Constitución la expresión impugnada, al ser ella retirada del ordenamiento legal, las demás disposiciones del artículo 21 no resultarían afectadas, como tampoco el numeral 6 de dicha norma, cuyo contenido se mantendría coherente y con pleno sentido, razón por la cual no se atenderá la solicitud del Despacho del señor Procurador, en el sentido de conformar unidad normativa, no solo con la totalidad del artículo 21 de la citada ley, sino con su artículo 8, pues como se dijo ello solo procede en casos excepcionales en los que se cumplan de manera concreta los presupuestos antes enunciados, lo que no ocurre en el caso específico que se estudia.

4.2 El juicio que emite el juez que conoce y resuelve una acción de cumplimiento, sobre la procedencia o no de remitir el correspondiente proceso a las autoridades de control para que se inicien las investigaciones pertinentes, es legítimo y corresponde al ejercicio de la autonomía que los artículos 228 y 230 de la Constitución le reconocen a los funcionarios judiciales; además, es una forma de realización de los principios de economía procesal y celeridad consagrados en el artículo 209 superior.

La acusación central del actor radica en que, según él, la expresión impugnada condiciona el cumplimiento del deber del juez, de ordenar las investigaciones disciplinarias y penales que se deriven del incumplimiento en el que incurrió la autoridad pública renuente, al juicio subjetivo que en cada caso concreto él mismo produzca, pues ella lo habilita para, sin atender ninguna norma legal, decidir si hay lugar o no a las mismas, lo que implica, de conformidad con los argumentos expuestos por el demandante, invadir la competencia de las autoridades disciplinarias, específicamente de la procuraduría y la de los jueces penales, que sólo actuarían si en opinión del funcionario judicial que resuelve la acción de cumplimiento,"… la conducta del incumplido así lo exija", situación del todo contraria al principio superior del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.P.

Si bien encuentra la Corte que la redacción de la norma impugnada adolece de precisión, entre otras cosas por la inclusión que hace de las autoridades penales en el concepto órganos de control, no comparte la interpretación que hace el actor de la disposición acusada, pues la misma reivindica la autonomía de la autoridad judicial competente, garantizada en los artículos 228 y 230 de la C.P., para determinar, en cada caso concreto, a qué autoridades remite el proceso a través del cual se resuelve la acción de cumplimiento, a efectos de que se adelanten las investigaciones correspondientes.

Ese "juicio" que adelanta el fallador de la acción de cumplimiento en nada contraria el ordenamiento superior, pues es claro que el incumplimiento de un deber que se deriva del contenido de una ley o de un acto administrativo en principio conduce a la configuración de una falta disciplinaria, sin embargo, pueden eventualmente existir circunstancias o atenuantes que liberen a la autoridad pública renuente de esa responsabilidad, que harían improcedente la solicitud de que se inicie la correspondiente investigación, y es incuestionable que esa definición bien puede provenir del juez que conoce y resuelve la acción de cumplimiento, que es precisamente el que tiene a su alcance todos los elementos probatorios necesarios para establecer si el caso concreto amerita o no activar el aparato sancionador, no hacerlo implicaría en muchos casos abstenerse de darle aplicación a los

principios de economía procesal y celeridad consagrados en el artículo 209 de la C.P.

Es el caso, por ejemplo, del incumplimiento de un deber concreto por ausencia de presupuesto originada en recortes presupuestales ordenados por el gobierno nacional en una determinada vigencia fiscal, o de asignación presupuestal específica, caso en cual, aún existiendo plena voluntad de la autoridad pública responsable de cumplir con ese deber, la misma no puede materializarse ante la presencia de un obstáculo que por sí sola no puede remover.

En el mismo sentido y a partir de los mismos argumentos, encuentra la Corte que el juicio que emita el juez de la acción de cumplimiento, sobre la procedencia o no de dar traslado a las autoridades penales de los correspondientes procesos, teniendo en cuenta si se dan o no los elementos necesarios para presumir la comisión de un delito, es del todo legítimo a la luz de las disposiciones del ordenamiento superior, pues es precisamente dicho funcionario, que es el que ha tenido la oportunidad de estudiar a fondo los supuestos de hecho de cada caso específico, el que puede determinar si es necesaria o no la intervención de aquellas.

Vale la pena señalar, como lo anotan algunos de los intervinientes en el proceso de inconstitucionalidad, que sobre el funcionario judicial encargado de resolver la acción de cumplimiento recaen varias obligaciones consignadas en normas de rango constitucional, que lo obligan a denunciar, ante las autoridades competentes, hechos o situaciones que puedan constituir faltas disciplinarias o conductas punibles; es el caso del precepto consagrado en el artículo 6 superior, que señala que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación de funciones; mientras que el articulo 92 de la misma Carta les impone la obligación, en su calidad de personas naturales, de solicitar a las autoridades competentes la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de una autoridad pública.

Así las cosas, el juicio que emite el funcionario judicial al resolver una acción de cumplimiento, sobre si remite o no los respectivos procesos a las autoridades de control y/o a las autoridades penales, a efectos de que se inicien las correspondientes investigaciones, el cual como se anotó antes en nada contraría el ordenamiento superior y en cambio si contribuye a la realización de los principios de economía y celeridad que el artículo 209 de la Constitución consagra como rectores de la función pública, no sólo compromete su responsabilidad como administrador de justicia, sino aquella que deriva de los preceptos que contienen los citados artículos 6 y 92 de la C.P.

Por lo dicho, para la Corte la expresión impugnada del numeral 6 del artículo 21 de la ley 393 de 1997, se ajusta al ordenamiento superior, en consecuencia procederá a declararla exequible.

5. La decisión del legislador, contenida en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997, que establece que aquel que incumpla orden judicial proferida con base en esa ley incurrirá en desacato y que el mismo será sancionable “de conformidad con las normas vigentes”, no vulnera el principio de legalidad ni ninguna otra disposición del ordenamiento superior.

El tercer y último cargo de inconstitucionalidad que presenta el actor en la demanda de la referencia, se dirige contra la disposición consagrada en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997,

que establece que aquel que incumpla orden judicial proferida con base en esa ley incurrirá en desacato y que el mismo será sancionable "de conformidad con las normas vigentes", expresión esta última que en opinión del accionante es contraria al principio de legalidad, consignado en el artículo 29 superior, dado que no se establece de manera precisa e inequívoca cuáles son esas normas, lo que, según él, contradice abiertamente la garantía constitucional del debido proceso.

Para resolver sobre dicha acusación es pertinente analizar en conjunto las disposiciones de la Ley 393 de 1997, que desarrollan el tema del incumplimiento de la orden impartida por el Juez de la acción de cumplimiento.

El artículo 25 de la citada Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

"Artículo 25. Cumplimiento del fallo. En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia, el Juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco (5) días ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El Juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que éstos cumplan su sentencia. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley."

El artículo 29 de la Ley 393 de 1997, que contiene la disposición impugnada, dispone lo siguiente:

"Artículo 29. Desacato. El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental; de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta se hará en el efecto suspensivo."

El artículo 30 de la misma ley dispone lo siguiente:

"Artículo 30. Remisión. En los aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento."

Analizadas en conjunto las disposiciones citadas de la Ley 393 de 1997, se hace evidente que la acusación del actor es infundada, pues no existe el vacío que según él da origen a la violación del principio de legalidad, sobre cuyo alcance esta Corporación ha dicho lo siguiente:

"De acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer hechos punibles y señalar las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellos. Un hecho no puede considerarse delito ni ser objeto de sanción si no existe una ley que así lo

señale. Ley, que ineludiblemente debe ser anterior al hecho o comportamiento punible, es decir, previa o “preexistente”.

“El artículo 1 del Código Penal incluye tal principio dentro de las normas rectoras del proceso penal, en estos términos: “Nadie podrá ser juzgado por un hecho que no esté expresamente previsto como punible por la ley penal vigente al tiempo en que se cometió ni sometido a pena o medida de seguridad que no se encuentre establecida en ella”. Y en el artículo 3 del mismo estatuto establece: “La ley penal definirá el hecho punible de manera inequívoca.”

“El principio de legalidad garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos por cuanto les permite conocer cuándo y por qué motivos pueden ser objeto de penas ya sean privativas de la libertad o de otra índole evitando de esta forma, toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas”. (Corte Constitucional, Sentencia C- 133 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

El actor de la demanda sostiene, que “…en ninguna disposición de la Ley 393 de 1997 se hace referencia a cuáles son las normas vigentes aplicables al desacato, lo que genera un total desconocimiento del principio constitucional de legalidad, ya que no se establece de manera precisa cuál es la sanción por incurrir en ese desacato…”.

Tal afirmación se desvirtúa al remitirse al artículo 25 de dicha ley, arriba transcrito, pues en el mismo se señalan de manera precisa las actuaciones procesales a seguir y los términos para hacerlo, por parte del Juez de la acción de cumplimiento, en los casos en que la autoridad pública renuente no cumpla, dentro del plazo por él establecido, con la orden impartida, condicionando la sanción por desacato al cumplimiento de ese procedimiento.

Pero además, es precisamente la expresión impugnada del artículo 29 de la Ley 393 de 1997 la que impide que se genere cualquier vacío violatorio del principio de legalidad, pues ella remite a “las normas vigentes sobre la materia”, lo que hace de ella una norma integradora, que como tal conduce al intérprete a las normas generales que rigen el trámite del incidente de desacato contenidas en el Código de Procedimiento Civil, (art. 39-1) y en el Código Penal, (art. 184), cuyo contenido se complementa, según lo dispuesto en artículo 30 de dicha ley, con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que sean compatibles con la naturaleza de las acciones de cumplimiento.

Así las cosas, las acusaciones que formula el actor contra la expresión impugnada del artículo 29 de la Ley 393 de 1997 quedan desvirtuadas, razón por la cual la Corte la declarará exequible.

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

RESUELVE:

Primero. DECLARAR EXEQUIBLE la expresión “inminente” del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de Constitución Política”.

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE la expresión “…cuando la conducta del empleado así lo exija” contenida en el numeral 6 del artículo 21 de la misma ley.

Tercero. DECLARAR EXEQUIBLE la expresión "…de conformidad con las normas vigentes" del artículo 29 de dicha ley.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-320 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.