C-102-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-102/25

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos

(…) cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, además de cumplir con los requisitos generales de cualquier demanda de inconstitucionalidad, el actor debe formular un razonamiento específico que demuestre la existencia de una carencia parcial de regulación que vulnere el ordenamiento superior. Esto implica una carga argumentativa más rigurosa, ya que corresponde al demandante, y no al juez constitucional, delimitar el marco dentro del cual se ejercerá el control sobre la norma acusada de incurrir en una omisión legislativa relativa.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Incumplimiento de carga argumentativa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-

Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-102 DE 2025

Expediente: D-15.636

Demandantes: Julián David Labrador Hernández

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de las normas enunciadas en las expresiones: “la decisión que niega pruebas en etapa de juicio,” y “cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, (…)”, contenidas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquella que le confiere el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y del Decreto Ley 2067 de 1991, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Julián David Labrador Hernández en contra de las normas enunciadas en las expresiones: “la decisión que niega pruebas en etapa de juicio” y “cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo”, contenidas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

Síntesis de la decisión

Esta Corte estudió la demanda presentada por Julián David Labrador Hernández en contra de

las normas enunciadas en las expresiones: “[l]a decisión que niega pruebas en etapa de juicio,” y “cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo”, contenidas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019. El actor considera que dichas normas son incompatibles con lo previsto en los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -en adelante, CADH- y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -en adelante, PICDP-.

La acusación se funda en que dichas normas incurren en una omisión legislativa relativa, al no prever la posibilidad de interponer el recurso de apelación en contra de las decisiones que niegan la práctica de pruebas en la fase de investigación. Según el actor, esta omisión vulnera los principios de igualdad procesal, doble instancia y debido proceso.

Como cuestión previa, la Sala examinó si el cargo formulado en la demanda cumplía con los requisitos de aptitud sustancial. Para ello, precisó los criterios que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad y, en particular, las exigencias propias de un cargo de omisión legislativa relativa. Tras este análisis, se concluyó que la acusación carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Asimismo, que en la demanda no se demuestra la existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador ni se explica de manera fundamentada por qué la norma acusada debía prever el recurso de apelación contra el auto que niega pruebas en la fase de investigación para ser compatible con la Constitución Política.

En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluyó que la demanda no tiene aptitud sustancial y, por tanto, decidió inhibirse de proferir decisión de mérito.

I. ANTECEDENTES

Trámite procesal

1. El 21 de noviembre de 2023, el ciudadano Julián David Labrador Hernández presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de las normas enunciadas en las expresiones: "la que decide sobre la solicitud de nulidad," y "la que niega las pruebas en la etapa de investigación", contenidas en el artículo 133 de la Ley 1952 de 2019, reformada por la Ley 2094 de 2021. Asimismo, demandó las normas enunciadas en las expresiones: "la decisión que niega pruebas en etapa de juicio," y "cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo", contenidas en el artículo 134 ibidem.

2. En la demanda se argumenta que dichas disposiciones son incompatibles con lo previsto en los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la CADH y 14 del PIDCP. En concreto, por medio de un cargo de omisión legislativa relativa, se cuestiona que tales normas, al no permitir apelar la providencia que niega la práctica de pruebas en la fase de investigación del proceso disciplinario, desconocen lo previsto en las referidas normas superiores.

3. Por medio del Auto del 15 de enero de 2024, se inadmitió la demanda, al advertir que la acusación tenía falencias. En su debida oportunidad, el actor presentó escrito de corrección de la demanda. En primer lugar, modificó su estructura y, por consiguiente, excluyó las expresiones contenidas en el artículo 133 de la Ley 1952 de 2019, en adelante CGD, y la relativa al efecto en el cual se concede el recurso de apelación, contemplada en el artículo 134 ibidem, para centrarse en las normas previstas en las expresiones "la decisión que niega pruebas en etapa de juicio" y "cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial,"

contenidas en el artículo 134 del CGD.

4. En el escrito de corrección de la demanda, el actor ajustó la acusación a la metodología que debe seguirse para plantear un cargo por omisión legislativa relativa. En este orden, destacó que, a su juicio, las normas demandadas desconocen dos deberes constitucionales específicos impuestos al legislador, como son el de tratar igual a los iguales, que se sustenta en el artículo 13 de la Constitución, y el de garantizar un debido proceso probatorio, que se plantea con fundamento en los artículos 29 de la Constitución, 8.1 de la CADH y 14 del PIDCP.

5. Por medio de Auto del 5 de febrero de 2024, se admitió la demanda, luego de constatar que en el escrito de corrección se efectuaron ajustes significativos a la acusación inicial. En esta providencia se ordenó que se hicieran las comunicaciones correspondientes al Presidente de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que, si lo considerasen oportuno, interviniesen en el proceso; que se fijara en lista el proceso; que se diera traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiese el concepto a su cargo; y, además, se invitó a varios expertos a rendir un concepto técnico sobre este asunto.

Las normas demandadas

6. El texto que enuncia las normas demandadas es el siguiente:

“Ley 1952 de 2019

(enero 28)[1]

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA

[…]

ARTÍCULO 134. RECURSO DE APELACIÓN. El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la decisión que niega pruebas en etapa de juicio, la decisión de archivo, la decisión que finalice el procedimiento para el testigo recurrente y el quejoso temerario, y el fallo de primera instancia.

En el efecto suspensivo se concederá la apelación de la decisión de archivo, del fallo de primera instancia y de la decisión que niega totalmente la práctica de pruebas si no se han decretado de oficio.

Cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de

pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo.” (Se subrayan los apartes acusados).

7. La demanda sostiene que dichas normas legales son incompatibles con lo previsto en los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la CADH y 14 del PIDCP.

8. Para sustentar su dicho, el actor destaca que al no permitirse apelar la providencia que niega una prueba en la fase de investigación del proceso disciplinario se afecta el derecho a un debido proceso (art. 29 CP). A su juicio, “[e]l recurso de alzada resulta imprescindible para poder obtener un mayor control de las pruebas que ingresan y serán objeto de debate.” Situado en el contexto de la investigación, considera que esta previsión impide al procesado participar del debate probatorio desde el comienzo, lo que acaba por afectar el principio de economía procesal, pues este debate se pospone para la fase del juicio.

9. El actor destaca que el ejercicio probatorio, en el contexto de la fase de investigación en el proceso disciplinario, es de suma importancia para los disciplinados, de modo que ello no puede quedar librado enteramente al procurador de turno, pues conforme a las normas vigentes, no es posible impugnar por medio del recurso de apelación las decisiones que nieguen la práctica de pruebas. Ante este panorama, el que dichas decisiones solo puedan impugnarse por medio del recurso de reposición, afecta de manera importante los derechos fundamentales del procesado a un debido proceso y a la igualdad, al mismo tiempo que compromete su acceso a la justicia.

10. La demanda presenta un cargo de omisión legislativa relativa, con el propósito de que dicho recurso proceda frente a la decisión que niega pruebas en la etapa de investigación.

11. En efecto, destaca que existe una norma sobre la cual se puede predicar necesariamente el cargo, como es la prevista en el artículo 134 del CGD, que solo permite apelar la providencia frente al auto que niega la práctica de pruebas en etapa de juicio, pero no lo permite cuando se está en la etapa de investigación.

12. Esta norma excluye de sus consecuencias jurídicas casos equivalentes o asimilables, pues en la norma anterior (Ley 734 de 2002) sí podía apelarse la mencionada providencia y, en particular, en este caso se está afectando la doble instancia a partir de una discriminación al disciplinado.

13. Existe un deber constitucional omitido, pues no se incluye un elemento normativo necesario para la norma, en la medida en que:

"Los fundamentos constitucionales ignorados por el legislador son el derecho a la prueba (art. 29 C.P) derecho a la igualdad (art. 13), principio de celeridad, economía procesal y acceso a la administración de justicia. Si bien existe la facultad de atacar la decisión con el recurso de reposición, dicho medio de impugnación no suele ser tan efectivo si lo que se busca es acceder a un control total de la decisión que se está atacando, asegurando el principio de imparcialidad con el Juez de segunda instancia y hacer un análisis sobre los medios probatorios que han sido negados en la etapa de investigación dicha posibilidad queda menoscabada por el art. 134 del CGD, frente al tema ha postulado la guardiana de la Constitución lo siguiente:

“La Sala Plena ha indicado que el debido proceso probatorio supone un conjunto de garantías en cabeza de las partes en el marco de toda actuación judicial o administrativa. De este modo, ha afirmado que estas tienen derecho (i) a presentar y solicitar pruebas; (ii) a controvertir las que se presenten en su contra; (iii) a la publicidad de las evidencias, en la medida en que de esta forma se asegura la posibilidad de contradecirlas, bien sea mediante la crítica directa a su capacidad demostrativa o con apoyo en otros elementos; (iv) a que las pruebas sean decretadas, recolectadas y practicadas con base en los estándares legales y constitucionales dispuestos para el efecto, so pena de nulidad; (v) a que el funcionario que conduce la actuación decrete y practique de oficio los elementos probatorios necesarios para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (Arts. 2 y 228 C.P.); y (vi) a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.”[2]

Dichos criterios son los que han de reformar [sic.] a la norma acusada por omitir contener las máximas garantías posibles para el ciudadano que se enfrenta al poder omnímodo del Estado, sin una justificación objetiva, amparándose solo en el principio de libertad legislativa, la cual no es absoluta.”

14. A juicio del actor, no hay razones objetivas para la referida omisión, que además de introducir una discriminación para los disciplinados, a partir de la norma conforme a la cual se adelante su proceso (en el régimen de la Ley 734 de 2002 pueden apelar la providencia que niega la práctica de pruebas en la etapa de investigación y en el régimen del CGD no), deja sin posibilidad real de control la negativa de dicha prueba, que puede obedecer, por ejemplo, a un exceso ritual manifiesto, a meras formalidades o a una consideración poco juiciosa de la pertinencia, conducencia, licitud o utilidad de la prueba.

Las intervenciones

15. En el presente caso intervinieron los ciudadanos Natalia Muñoz Sánchez, José

Leonardo Suárez Ramírez, José de los Ríos Cabrales y Juan Ernesto Rincón Vivas.

16. La ciudadana Natalia Muñoz Sánchez sostiene que el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, modificado por la Ley 2094 de 2021, no contraviene los artículos 13 y 29 de la Constitución. Advierte que la misma Carta prevé la libertad para que el legislador establezca o no la procedencia de un recurso que permita a la parte vencida el ejercicio material de la doble instancia. Explica que el constituyente "no determinó la obligatoriedad de la doble instancia frente a las decisiones que resuelvan pruebas como erróneamente lo interpreta el demandante."[3]

17. El ciudadano José Leonardo Suárez Ramírez manifiesta que coadyuva las pretensiones de la acción pública de inconstitucionalidad. Afirma que circunscribir única y exclusivamente a la etapa de juicio del proceso disciplinario la posibilidad de apelar la decisión que niega pruebas es inconstitucional. Señala que la precitada circunstancia implica que la etapa de investigación no cuenta con las mismas garantías constitucionales que sí existen en la fase de juzgamiento. Concluye que la norma parcialmente demandada "desconoce que el proceso disciplinario cuenta con unas etapas que no necesariamente han de llegar a la fase de juicio. El mensaje que se envía por el legislador entonces, es que solo la fase de juicio tiene ese plus de garantía iusfundamental que no se necesita en fases previas."[4]

18. El ciudadano José de los Ríos Cabrales pide a la Corte que se declare la inexequibilidad de los apartes normativos demandados. Expresa que resulta necesario "tener un recurso diferente al de reposición dentro del proceso disciplinario, tanto en la indagación previa como en la investigación disciplinaria, para que así se pueda salvaguardar el derecho a la defensa, al debido proceso y a las garantías procesales suficientes para hacer valer los principios de la actuación administrativa disciplinaria."[5] Estima que existe una vulneración a las facultades que le otorga la misma ley a los sujetos procesales dentro del proceso disciplinario, tales como solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en

la práctica de estas, puesto que la Ley 1952 de 2019 “asignó un único recurso (recurso de reposición) para controvertir el acervo probatorio dentro del proceso, lo cual vulnera el derecho a la doble instancia, así como el principio de eficacia.”[6]

19. El ciudadano Juan Ernesto Rincón Vivas solicita que se declare la inexequibilidad de las expresiones censuradas. Manifiesta que en el caso concreto no existe la materialización de la garantía a la protección judicial, dado que los apartes normativos acusados impiden “que otra autoridad de mayor categoría pueda someter a verificación de legalidad su decisión por ausencia de determinación legal que reconozca dicha facultad.”[7]

20. Síntesis de las intervenciones. Las solicitudes realizadas por los intervinientes se sintetizan en el siguiente cuadro:

Interviniente

Solicitud o concepto

Petición subsidiaria

Natalia Muñoz Sánchez

Exequibilidad

–

José Leonardo Suárez Ramírez

Inexequibilidad

–

José José de los Ríos Cabrales

Inexequibilidad

–

Rincón Vivas & Abogados SAS

–

Los conceptos técnicos especializados

21. Por otra parte, también intervinieron en el proceso, por medio de conceptos técnicos especializados, la Universidad Externado de Colombia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Universidad de los Andes, la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, la Universidad Antonio Nariño y la Universidad de Santo Tomás.

22. La Universidad Externado de Colombia remitió un concepto técnico elaborado por el ciudadano Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en el cual solicita que se declare la inexequibilidad de las expresiones censuradas, previa integración de la proposición jurídica completa con los artículos 113 y 115 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 209 de la Ley 1952 de 2019. Aduce que "la nueva regulación dada por la Ley 1952 de 2019, además quebranta el principio de progresividad, toda vez que restringe derechos constitucionales que ya se habían constituido en una conquista irreversible, pues sí era viable una reinterpretación de la procedencia del recurso de apelación contra el auto que niega pruebas en la instrucción, y no solo de reposición."[8]

23. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal remitió un concepto técnico elaborado por la ciudadana Ruth Yamile Vargas Reyes, miembro del instituto, en el cual pide que se declare la exequibilidad condicionada por omisión legislativa relativa, a fin de que se tenga como "derecho y facultad del investigado, la procedencia del recurso de apelación en contra del auto que niega las pruebas en el escenario de la instrucción." Señala que "la decisión de la autoridad disciplinaria instructora de negar las pruebas que solicite el disciplinable, resulta ser trascendental entratándose de garantías para el proceso." En ese orden, destaca la importancia de que "en el evento en que el instructor niegue las pruebas solicitadas mediante un auto interlocutorio debidamente motivado, este pueda ser revisado en segunda instancia dada su relevancia para el ejercicio de derechos del involucrado e incluso en beneficio del proceso disciplinario en el evento en que las pruebas que fueron negadas por la autoridad de conocimiento, puedan ser relevantes, conducentes, pertinentes y útiles desde una óptica diferente que sería más benéfica que perjudicial para el proceso y para el investigado."[9]

24. La Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional remitió un concepto técnico elaborado por la ciudadana Diana Johanna Beltrán Grande. Indica que la disposición parcialmente acusada es inconstitucional, ya que a la luz del orden constitucional y convencional vigente, ocasiona un menoscabo a los derechos de defensa, debido proceso y doble instancia, pues "cercena la posibilidad al investigado de que haya una garantía de corrección judicial, más aún cuando se está ante el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado."[10] Propone que, de manera subsidiaria, se dicte una sentencia aditiva en la cual se "incluya que, la decisión que niega pruebas es apelable también en la etapa de investigación. De esa forma, sin expulsar la norma jurídica vigente se ajustaría la misma, a efectos de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y doble instancia."[11]

25. La Academia Colombiana de Jurisprudencia allegó un concepto técnico elaborado por el ciudadano Jason Alexander Andrade Castro. Considera que no le asiste razón al actor al aducir una eventual vulneración del derecho a la igualdad, dado que, de

una parte, no se observa un desarrollo concreto que pueda calificarse como cargo de inexequibilidad y, de otra parte, porque yerra al sostener que "en la [interpretación] sistemática de la Ley 734 de 2002 'el recurso de apelación procedía en cualquier momento contra el auto que negaba las pruebas solicitadas' afirmación que contrasta abiertamente con el contenido del artículo 115 que, al regular el recurso de apelación, dispone: 'el recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la que niega la práctica de pruebas solicitadas en los descargos, la decisión de archivo y el fallo de primera instancia." Argumenta que, por absoluta sustracción de materia, no existe un parámetro normativo de comparación, a partir del cual sea factible concluir que el legislador ha introducido un trato desigual o discriminatorio que carece de justificación en el plano constitucional. Afirma que tampoco existe un desarrollo claro y concreto de un cargo de inexequibilidad por omisión legislativa relativa en torno a la posibilidad de instaurar recurso de apelación en contra del auto que decreta una prueba en cualquier etapa del proceso.

26. La Universidad de los Andes, en su concepto técnico,[12] estima que las normas demandadas son compatibles con la Constitución. Señala que aun cuando se limitan las oportunidades en las que el disciplinado y su defensa pueden interponer el recurso de apelación, "esto no viola el derecho a la administración de justicia, ni el derecho a la prueba (art. 29 C.P), ni el derecho a la igualdad (art. 13 C.P), en tanto se cuenta con otras oportunidades y alternativas procesales."[13]

27. La Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, en su concepto técnico, advierte que las restricciones que introduce el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019 son compatibles con la Constitución, debido a que constituyen "medidas razonables y proporcionales orientadas a promover la celeridad procesal en la etapa de instrucción, al tiempo que no comportan una afectación que anule el debido proceso ni el derecho a la igualdad."[14] Expone que de la disposición acusada no puede predicarse la existencia de una omisión legislativa relativa por tres razones. La primera: la norma en cuestión no excluye consecuencias jurídicas en casos equivalentes o asimilables, ni se omite incluir algún elemento o ingrediente normativo. La segunda: no existe un deber específico

impuesto directamente por el constituyente al legislador que “resulta omitido por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma.” La tercera: la norma acusada sí persigue finalidades constitucionales importantes, ya que la razón suficiente que la justifica se relaciona con la necesidad de condiciones de celeridad durante la fase de instrucción, previo a la formulación de cargos. Por lo tanto, no se advierte una arbitrariedad ostensible en las restricciones que impone la disposición cuestionada sobre el ejercicio del derecho de defensa en el ámbito probatorio. Adicionalmente, no se desprende una falta de justificación y objetividad que genere desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.

28. La Universidad Antonio Nariño, en su concepto técnico, pide que se declare la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas, bajo el entendido de que el recurso de apelación contra el auto que niega pruebas puede interponerse en cualquiera de las fases del proceso disciplinario. Señala que los apartados normativos acusados son contrarios a la Constitución, ya que la limitación del derecho a impugnar en la fase de investigación de dicho proceso tiene una naturaleza restrictiva, pues implica que la etapa de investigación carece de las garantías constitucionales que sí están presentes en la fase de juzgamiento. Lo anterior, en su criterio, desconoce que el mentado proceso consta de etapas diferentes y que no todos llegan a la etapa de juicio.[15]

29. La Universidad Santo Tomás, en su concepto técnico, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad parcial del artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, argumentando que existe una omisión legislativa relativa al no permitir que se controvierta el auto que niega pruebas, mediante el recurso de apelación, en la etapa de indagación e investigación previa al juicio. Para fundamentar su petición, la institución académica señala que se cumplen los requisitos para llevar a cabo el control constitucional de una norma por omisión legislativa relativa o parcial, puesto que: (i) el artículo 134 solo permite presentar el recurso de apelación en la etapa de juicio; (ii) el artículo 134 omite incluir el derecho al debido proceso probatorio, esencial para armonizar el CGD con la Constitución, específicamente con

el artículo 29 superior; (iii) la exclusión del debido proceso en la norma demandada carece de un principio de razón suficiente, ya que la ley anterior permitía la interposición del recurso de apelación en cualquier etapa procesal; y, (iv) la falta de justificación genera una evidente desigualdad de armas para el disciplinado, pues le impide el ejercicio del derecho a la administración de justicia y, además, genera inseguridad jurídica en el sistema.

30. Síntesis de los conceptos técnicos. Las solicitudes efectuadas por quienes rindieron su concepto técnico se resumen en el siguiente cuadro:

Entidad

Concepto

Petición subsidiaria

Universidad Externado de Colombia

Inexequibilidad

–

Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Exequibilidad condicionada

–

Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional

Inexequibilidad

Exequibilidad condicionada

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Inhibitorio

–

Universidad de los Andes

Exequibilidad

–

Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín

Exequibilidad

–

Exequibilidad condicionada

–

Universidad Santo Tomás

Inexequibilidad parcial

–

El concepto del Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, en ejercicio de las funciones de la Procuradora General de la Nación

31. En el Concepto 7.372, el Ministerio Público solicita que se declare la exequibilidad de las expresiones acusadas contenidas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019.

32. En primer lugar, argumenta que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no impuso al legislador la obligación de garantizar la procedencia del recurso de apelación contra las decisiones que niegan el decreto o la práctica de pruebas en la etapa de investigación de los procesos disciplinarios, puesto que el derecho a presentar dicho mecanismo se predica constitucionalmente en relación con el fallo, pero no frente a decisiones previas a éste.

33. En segundo lugar, señala que la improcedencia del recurso de apelación en contra de las decisiones que niegan el decreto o la práctica de pruebas en la etapa de investigación de los procesos disciplinarios no es arbitraria. Para tal efecto, cita las Sentencias C-017 de 1996 y C-248 de 2013, según las cuales "la doble instancia, a través de la apelación o la consulta, no es parte esencial del debido proceso, y la Constitución no la ordena como exigencia del juicio adecuado."

34. En tercer lugar, advierte que la desigualdad alegada por el actor, que deriva de la comparación entre las Leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, desconoce que, en virtud de la libertad de configuración del legislador, el Congreso de la República puede suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el solo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

35. Conforme a lo previsto en el artículo 241.4 de la Constitución, esta Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas en este proceso, pues ambas están contenidas en una ley de la República.

36. Dado que en el concepto técnico rendido por la Academia Colombiana de Jurisprudencia se cuestiona la aptitud de la demanda, la Sala debe ocuparse de este asunto como una cuestión previa.

37. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, si bien el auto que decide sobre la admisión de la demanda, proferido por el magistrado sustanciador, es el escenario para analizar y definir si ella tiene aptitud sustancial, conforme a lo previsto en el Decreto Ley 2067 de 1991, en todo caso la decisión que en ese momento se adopte no compromete la competencia de la Sala Plena para pronunciarse nuevamente sobre ese tema, dada su atribución de decidir de fondo las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos en contra las leyes y los decretos con fuerza de ley a los que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política.[16]

38. Efectuada la anterior precisión, a fin de verificar si la presente demanda es sustantivamente apta, la Sala se ocupará de analizar los requisitos que deben cumplir la acusación, con el propósito de propiciar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corte.[17]

39. Esta Corporación ha reiterado en múltiples oportunidades los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad para que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo.[18] En dichos pronunciamientos, ha enfatizado que estas exigencias no vulneran el carácter público de la acción de inconstitucionalidad.

Por el contrario, responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que le permita a esta Corte cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas por la Constitución.[19]

40. Con fundamento en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, esta Corporación ha establecido que, para que una acción pública de inconstitucionalidad sea apta, el actor debe: (i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) indicar las disposiciones constitucionales que estima infringidas; (iii) exponer las razones o motivos por las cuales la norma acusada contraviene la Carta Política; (iv) si se trata de la existencia de un vicio en el proceso de formación de la norma, debe, además, indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y la forma en que fue desconocido; y, por último, (v) justificar la competencia de la Corte Constitucional para conocer del asunto.

41. En cuanto al tercer requisito (concepto de violación), este implica una carga material que exige cumplir con unos mínimos argumentativos, necesarios para que la Sala pueda adoptar una decisión de fondo. De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corte, los requisitos en comento son: (i) claridad, que exige una secuencia lógica en la exposición de las razones de la demanda, de modo que su comprensión resulte sencilla; (ii) certeza, que se configura cuando la censura recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una inferencia subjetiva del demandante; (iii) especificidad, que implica demostrar de manera concreta la forma en que la norma demandada vulnera la Constitución, lo que excluye argumentos genéricos, globales y abstractos; (iv) pertinencia, que requiere el uso de argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y, (v) suficiencia, cuando la demanda tiene un alcance persuasivo, es decir, que logra suscitar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada.[20]

42. Adicionalmente, conviene destacar que, como guardiana de la supremacía constitucional, la Sala ha determinado que el control de constitucionalidad no solo procede

respecto de acciones del legislador, sino también frente a sus omisiones, cuando estas tienen por efecto el incumplimiento de mandatos constitucionales específicos e ineludibles.[21]

43. En materia de omisiones legislativas, existen dos tipos: las absolutas y las relativas. Las omisiones legislativas absolutas se presentan cuando no existe ningún desarrollo legal del precepto constitucional. Por su parte, las omisiones legislativas relativas ocurren cuando, aunque existe una disposición legal que en principio cumple el deber constitucional, esta resulta incompleta al carecer de "un ingrediente, consecuencia o condición que resultaba esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Carta Política."[22]

44. En este sentido, es importante precisar que el control que ejerce esta Corte, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, solo procede frente a las omisiones legislativas relativas. En contraste, las omisiones legislativas absolutas "no son susceptibles de control de constitucionalidad, en tanto se carece de objeto sobre el cual pueda recaer el análisis a cargo de la Corte."[23]

45. Así, cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, además de cumplir con los requisitos generales de cualquier demanda de inconstitucionalidad, el actor debe formular un razonamiento específico que demuestre la existencia de una carencia parcial de regulación que vulnere el ordenamiento superior. Esto implica una carga argumentativa más rigurosa, ya que corresponde al demandante, y no al juez constitucional, delimitar el marco dentro del cual se ejercerá el control sobre la norma acusada de incurrir en una omisión legislativa relativa.[24]

46. En ese entendido, para que una demanda por omisión legislativa relativa pueda generar un pronunciamiento de mérito, la jurisprudencia exige que el demandante: "(i)

señale la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión; (ii) argumente con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Constitución y, a partir de ello, (iii) explique cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión inconstitucional. En particular, debe explicar por qué la norma debería incluir a personas no contempladas; debería prever determinadas consecuencias jurídicas, contar con cierto ingrediente normativo necesario para que la norma sea compatible con la Constitución o prever determinada condición necesaria para su constitucionalidad."[25]

47. Frente a tales exigencias, esta Corte ha precisado que para que se pueda emitir un pronunciamiento de fondo sobre una omisión legislativa relativa, esta debe ser atribuible directamente al texto de la disposición demandada y no a otros enunciados normativos ajenos al control de constitucionalidad. La inconstitucionalidad no puede derivarse de interpretaciones amplias o de la ausencia de elementos contenidos en otras normas o en la jurisprudencia. Por esta razón, la Sala no ha analizado de fondo demandas cuando la omisión alegada resulta de una lectura subjetiva, aislada o parcial de la disposición impugnada.[26]

48. Finalmente, cabe añadir que, una vez se ha constatado que la demanda por omisión legislativa relativa es apta, para decidir el fondo de la cuestión es necesario desarrollar un juicio que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, se compone de los siguientes elementos: "(i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que, en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de

un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador.”[27]

49. Como se indicó anteriormente, el actor fundamenta su cargo en una supuesta omisión legislativa relativa, derivada de la vulneración de los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la CADH y 14 del PIDCP. Su demanda cuestiona directamente la omisión legislativa relativa en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, al considerar que debió incluirse el recurso de apelación en contra del auto que niega pruebas en la fase de investigación del procedimiento disciplinario. Alega que, debido a esta omisión, los sujetos disciplinados no tienen la posibilidad de que una autoridad distinta a la que negó las pruebas revise si la decisión estuvo o no ajustada a derecho, como sí ocurría antes de la expedición de la norma censurada. En su criterio, esto vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y a la doble instancia.

50. La Sala encuentra que la acusación no cumple con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional. Adicionalmente, considera que tampoco satisface los requisitos específicos de procedibilidad para las demandas que alegan una omisión legislativa relativa.

51. Primero, la demanda carece de certeza, en la medida en que el cargo por omisión legislativa relativa se estructura a partir de una lectura aislada y subjetiva de la disposición acusada, que no tiene en cuenta el sistema normativo que regula la procedencia del recurso de reposición contra el auto que niega pruebas en la etapa de investigación dentro del proceso disciplinario.

52. En efecto, la acusación se fundamenta en una premisa que, al menos parcialmente, resulta inexacta: se sostiene que la regulación anterior permitía apelar la decisión que negaba pruebas en la etapa de investigación, mientras que la normativa actual no lo permite. Sin embargo, esta afirmación no es cierta. De acuerdo con el artículo 115 de

la Ley 734 de 2002,[28] en el procedimiento ordinario, el recurso de apelación solo era procedente contra la decisión que negaba la práctica de pruebas solicitadas en los descargos, y no necesariamente contra aquellas negadas en la etapa de investigación. Asimismo, en el procedimiento verbal, el artículo 180 de la misma ley[29] establecía la procedencia del recurso de apelación contra el auto que negaba pruebas, lo que mostraba una diferencia respecto del proceso ordinario.

53. Segundo, la demanda no cumple con el requisito de especificidad, ya que no expone razones concretas que muestren una oposición objetiva entre las expresiones "la decisión que niega pruebas en etapa de juicio" y "cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial, se concederá en el efecto devolutivo", por un lado, y las disposiciones contenidas en los artículos 13 y 29 de la Constitución, el artículo 8.1 de la CADH y el artículo 14 del PIDCP, por el otro.

54. Tercero, la demanda tampoco satisface el requisito de pertinencia, puesto que se basa en apreciaciones personales, juicios de conveniencia y conjeturas sobre eventuales aplicaciones de la norma, como las que se hacen a partir de una consideración sobre un ejercicio poco juicioso por parte del funcionario investigador, al momento de valorar si la prueba debe o no decretarse.

55. Cuarto, debido a la ausencia de certeza, especificidad y pertinencia del pretendido cargo propuesto por el demandante, sus razones no logran despertar una duda inicial sobre la constitucionalidad del artículo acusado que haga necesario el análisis del juez constitucional. En ese orden, la demanda no cumple el requisito de suficiencia.

56. Quinto, el demandante no presenta un verdadero cargo de inconstitucionalidad por la existencia de una omisión legislativa relativa. En concreto, no demostró que el

legislador haya inobservado una “específica y concreta obligación de hacer establecida por el Constituyente.”[30] Como se recordará, el actor sostiene que la falta de previsión del recurso de apelación contra el auto que niega pruebas en la etapa de investigación en el procedimiento disciplinario resulta incompatible con lo previsto en los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la CADH y 14 del PIDCP. Estima que dicha omisión afecta los principios de igualdad procesal, el principio de la doble instancia y el derecho a un debido proceso.

57. Sin embargo, en los fundamentos de la demanda no se explica con argumentos ciertos, específicos y suficientes, las razones por las cuales los artículos 13 y 29 de la Constitución, 8.1 de la CADH y 14 del PIDCP resultan imperativos para que el legislador establezca la posibilidad de apelar el auto que niega pruebas en la fase de investigación disciplinaria. Sobre todo, cuando esta Corporación ha señalado que el Legislador goza, por mandato constitucional, “de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial.”[31]

58. Como aspecto esencial de dicho poder y especialmente relevante para el proceso, se encuentra en la libertad de configuración de los recursos y medios de defensa que pueden intentar las personas en contra de los actos que profieren las autoridades. Punto sobre el cual en la Sentencia C-1104 de 2001 se precisó: “Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.”

59. De esta manera, la Sala encuentra que el planteamiento del demandante corresponde a una mera inferencia, pues lo cierto es que las normas constitucionales y convencionales en cita, a pesar de que contienen mandatos en generales sobre los principios de igualdad y de la doble instancia, no se entienden como una obligación constitucional específica de prever el recurso de apelación en contra del auto que niega pruebas en la fase de investigación de los procedimientos disciplinarios.

60. Por lo tanto, esta Corte considera que la acusación formulada por el ciudadano, en relación con la existencia de una omisión legislativa relativa, no cumple con uno de los requisitos específicos de procedibilidad para este tipo de demandas: la inobservancia de una "específica y concreta obligación de hacer establecida por el Constituyente." En consecuencia, se configura la ineptitud sustantiva de la demanda, por lo que esta Corporación debe inhibirse de proferir decisión de mérito en el asunto sub examine.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

INHIBIRSE de proferir decisión de mérito respecto de las normas enunciadas en las expresiones: "la decisión que niega pruebas en etapa de juicio," y "cuando se niegue la totalidad de las pruebas y se decreten de oficio, o la negación de pruebas a solicitud del disciplinado sea parcial", contenidas en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, por ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Diario Oficial 50.850 del 28 de enero de 2019.

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-163 de 2019.

[3] Expediente digital Siicor “Intervención ciudadana”.

[4] Expediente digital Siicor “Coadyuvancia a la demanda”.

[5] Expediente digital Siicor “Intervención ciudadana”.

[6] Ibidem.

[7] Expediente digital Siicor “Intervención ciudadana”.

[8] Expediente digital Siicor “Concepto Universidad Externado”.

[9] Expediente digital Siicor “Intervención Instituto Colombiano de Derecho Procesal”.

[10] Expediente digital Siicor “Intervención ciudadana”.

[11] Expediente digital Siicor “Intervención ciudadana”.

[12] El concepto lo suscriben los ciudadanos Gabriela Contreras Valencia, Juan Nicolás Ferro Pineda, Heidy Lisseth Santos Lozano y María Ximena Acosta Sánchez.

[13] Expediente digital Siicor “Intervención Universidad de los Andes”.

[14] Expediente digital Siicor “Intervención Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín”.

[15] Expediente digital Siicor “Intervención Universidad de Nariño”.

[16] Corte Constitucional, Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013, y C-269 de 2022.

[17] Corte Constitucional, Sentencias C-509 de 1996, C-447 de 1997, C-236 de 1997, y C-269 de 2022.

[19] Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014, entre otras.

[20] Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002, C-170 de 2004 y C-586 de 2016, entre otras.

[21] Corte Constitucional, Sentencias C-942 de 2010, C-185 de 2002, C-533 de 2012, C-522 de 2009, C-427 de 2000, C-833 de 2013, C-497 de 2015, C-583 de 2015, C-533 de 2012, C-1009 de 2005, C-351 de 2013, C-221 de 2017 y C-352 de 2017, entre otras.

[22] Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2018.

[23] Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2019.

[24] Corte Constitucional, Sentencias C-121 de 2018 y C-188 de 2019.

[25] Corte Constitucional, Sentencia C-027 de 2020.

[26] Corte Constitucional, Sentencias C-185 de 2002 y C-221 de 2017.

[27] Corte Constitucional, Sentencias C-494 de 2016, C-572 de 2019 y C-027 de 2020.

[28] Artículo 115 de la Ley 734 de 2002. "El recurso de apelación procede únicamente contra las siguientes decisiones: la que niega la práctica de pruebas solicitadas en los descargos, la decisión de archivo y el fallo de primera instancia. (…)".

[29] Artículo 180 de la Ley 734 de 2002. "(…). El recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento."

[30] Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2018.

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-927 de 2000.

This version of Total Doc Converter is unregistered.