C-392-19

Sentencia C-392/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

NORMA ACUSADA-Vigencia y producción de efectos como presupuesto para un pronunciamiento de fondo

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Integración normativa

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Procedencia excepcional

De conformidad con el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional y solo procede cuando: i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones, y, finalmente, o iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

Se advierte que, si bien es necesaria la lectura integral del numeral parcialmente censurado para la adecuada identificación de la impugnación, la expresión “hechos de corrupción” es susceptible de ser contrastada con el principio constitucional de legalidad, en el marco del cargo de indeterminación formulado por la demandante. De igual manera, de ser eventualmente declarada inexequible, los fragmentos restantes del texto normativo que subsistirían podrían producir efectos jurídicos. En este caso, si se suprimiera los vocablos demandados, la falta quedaría circunscrita a la realización de actos arbitrarios e injustificados contra otro servidor público que haya

denunciado, lo cual tendría vocación de aplicación, pues todos los servidores del Estado se encuentran obligados a denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los que tengan conocimiento, de conformidad con el artículo 38.25. de la Ley 1952 de 2019.En estos términos, no procede la integración de la unidad normativa

DERECHO DISCIPLINARIO-Modalidad del derecho sancionador/FINES DEL ESTADO-Realización demanda tanto presupuestos institucionales como disponibilidad de instrumentos y medios de orden jurídico y fáctico

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Naturaleza jurídica

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Modalidades

DERECHO DISCIPLINARIO-Finalidad

La finalidad general del derecho disciplinario está dada por la salvaguarda de la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores del Estado. Así mismo, por la garantía de la buena marcha y buen nombre de la administración pública y la obligación de asegurar a los gobernados que las funciones oficiales sean ejercidas en beneficio de la comunidad (Art. 2º de la CP). En consecuencia, desde el punto de vista interno, persigue el cumplimiento de los deberes a cargo de los servidores públicos y desde el punto de vista externo, tiene el propósito de que se alcancen los fines del Estado y los principios de la función pública

POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO-Formas a través de las cuales se materializa el poder punitivo del Estado

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO SANCIONADOR-Alcance

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Operancia con cierto nivel de flexibilidad respecto del ámbito penal

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO Y DERECHO PENAL-Diferencias

La jurisprudencia pacífica y reiterada de esta Corporación ha sostenido que los dos

aspectos fundamentales que marcan las diferencias entre la tipicidad en el derecho penal delictivo y en el derecho disciplinario son: (i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias, y (ii) la amplitud de la que dispone el fallador disciplinario para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Tipos en blanco o conceptos jurídicos indeterminados

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Concepto

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Alcance

PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN LA FUNCION PUBLICA-Admisibilidad de tipos abiertos en el derecho sancionatorio

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Configuración por remisión a normas complementarias

TIPOS EN BLANCO O CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS-Jurisprudencia constitucional

CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS-Alcance e interpretación en la jurisprudencia constitucional

CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS-Criterios de admisibilidad

INFRACCION ADMINISTRATIVA-Uso de conceptos indeterminados

La Corte ha considerado que, para efectos de la concreción de los conceptos indeterminados, es posible acudir, por ejemplo, a las reglas que cada profesión tiene para su buen hacer o “lex artis”, en su esencia cambiante por la propia naturaleza renovadora de ciertas profesiones, que surge de experiencias y costumbres, y que marcan un especial modo de actuar y entender las reglas respectivas y propias de cada ejercicio profesional. Igualmente, ha señalado que en ciertos casos, juega un papel importante, al momento de hacer la correspondiente determinación de conductas sancionables, la costumbre mercantil, que tiene fuerza reguladora dada su

condición intrínseca o de común aceptación como regla adecuada de conducta comercial cuando es pública, uniforme y reiterada

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Conceptos jurídicos indeterminados

DERECHO DISCIPLINARIO-Amplitud del fallador para la adecuación típica de la conducta

TIPO DISCIPLINARIO EN BLANCO-Efectos en adecuación típica de conductas disciplinarias

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Subreglas jurisprudenciales

Referencia: Expediente D-13101

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 10 (parcial), artículo 62, de la Ley 1952 de 2019, "[p]or 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".

Demandantes: Kelly Yaneth Quevedo Origua[1]

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, Kelly Yaneth Quevedo Origua demandó la inconstitucionalidad del numeral 10 (parcial) del artículo 62 de la Ley 1952 de 2019. Mediante Auto de 28 de febrero de 2019, el Despacho admitió la demanda, ordenó la fijación en lista de la norma acusada, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y comunicó el inicio del proceso al Presidente del Congreso de la República, así como al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, a la Fiscalía General de la Nación, a la Auditoría General de la República, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico según el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a participar en el proceso a las senadoras Angélica

Lozano Correa (AV), Paloma Valencia Laserna (CD), Aida Avella (LD) y Victoria Sandino Simanca (FARC); a los senadores Rodrigo Lara Restrepo (CR), Luis Fernando Velasco Cháves (PL), Roy Leonardo Barreras Montealegre (PU), David Alejandro Barguil Assis (PC) y Jorge Enrique Robledo Castillo (PD); a la organización Transparencia por Colombia y a la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, Red Ver. Con los mismos fines, convocó a las facultades de derecho de las universidades Libre, Santo Tomás, Eafit, Industrial de Santander, del Norte y Surcolombiana, así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

De esta manera, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, subrayado en el fragmento objeto de impugnación:

“LEY 1952 DE 2019

(enero 28)

Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 62. FALTAS RELACIONADAS CON LA MORALIDAD PÚBLICA.

(…)

10. Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción".

III. LA DEMANDA

3.1. La demandante sostiene que el vocablo "corrupción", previsto en el numeral acusado, es impreciso, pues en el ordenamiento jurídico no existen reglas que permitan determinar inequívocamente su contenido y alcance. Como consecuencia, sostiene que no es claro cuáles comportamientos o actuaciones podrían ser calificados como "hechos de corrupción" y, por lo tanto, se desconocen los principios de debido proceso, legalidad, seguridad jurídica y "anticorrupción".

Para sustentar su tesis, la acusación hace una revisión de algunas normas legales, constitucionales e internacionales y de pronunciamientos judiciales relacionados con el uso del término "corrupción". De esta manera, indica que en algunos casos el Legislador ha considerado como "corrupción" conductas realizadas con el propósito de obtener beneficios personales, mediante las ventajas o la influencia de un cargo público y de los recursos del Estado[2]. Sin embargo, subraya que en otras ocasiones ha asociado ese concepto al ofrecimiento a un funcionario público o particular de dádivas u otros beneficios, a cambio de la realización u omisión de alguna actuación a favor propio o de un tercero, así como la aceptación de ese ofrecimiento[3]. Además, señala que también lo ha vinculado a la infracción del deber de publicidad y transparencia de la información sobre las actuaciones de los funcionarios públicos[4].

De esta manera, según la demandante, “existen muchas menciones diferentes en las normas que se refieren a «corrupción» y a pesar de que se intentó agruparlas para darles un sentido, dichas disposiciones normativas no permiten interpretar claramente cuál es el contenido de «corrupción». Debido a que se mencionan muchas conductas diferentes, sin que exista una armonía entre las distintas normas ni tampoco se evidencia un eje central que las relacione, de su simple lectura no se solucionan las dudas frente a qué es corrupción, cuál es el sentido de la corrupción, cuál es el objetivo de esas normas y por consiguiente qué es lo que se quiere castigar”.

Desde otro punto de vista, la acusación afirma que tampoco la jurisprudencia ha utilizado una noción unívoca de aquello que se entiende por corrupción. Referencia una sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se indica que la finalidad corrupta se configura cuando la decisión judicial pretende favorecer ilícitamente a un tercero, es consecuencia de un pago, dádiva o promesa y en aquellos supuestos en los que es arbitraria, caprichosa o injusta y contraria al derecho o a las pruebas aplicables[11]. Para la demandante, sin embargo, esta aproximación solo fue utilizada para un caso concreto y no está relacionada con el contenido de las normas sobre corrupción citadas con anterioridad.

En el mismo sentido, cita la Sentencia C-434 de 2013[12], en la cual la Corte Constitucional abordó el problema de los hechos o circunstancias que pueden constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles. Advierte que esta Corporación puso de manifiesto la existencia de elementos de juicio en el ordenamiento jurídico que, a partir de su lectura integral, permiten determinar al operador jurídico si un delito constituye al mismo tiempo un acto de corrupción. No obstante, estima que el análisis de ese pronunciamiento se circunscribió a los supuestos de actos de corrupción con connotación de delito, de manera que no

contribuye a clarificar el contenido del concepto de corrupción en el campo disciplinario.

De este modo, la impugnación considera que ni la Ley ni la jurisprudencia proporcionan elementos para determinar con certeza el contenido y alcance de la expresión "corrupción", de tal manera que los vocablos censurados desconocen los principios de debido proceso, legalidad, seguridad jurídica y "anticorrupción".

3.2. La demandante explica que se vulnera el principio de legalidad previsto en el artículo 29 de la C.P., el cual exige la definición clara, concreta e inequívoca de las conductas sancionadas, pues debido a la alegada imprecisión de aquello que se entiende por "corrupción", pueden existir diversas interpretaciones sobre su sentido. De otra parte, afirma que se desconoce el principio de seguridad jurídica, derivado de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Constitución. Argumenta que este principio se aplica al escenario de las sanciones de carácter disciplinario, por cuanto las conductas tipificadas deben ser lo suficientemente precisas y concretas para que los funcionarios tengan certeza sobre las actuaciones que podrían ser objeto de una sanción y, en el caso de los operadores, sobre los comportamientos por los cuales pueden imponerlas.

Por último, explica que el fenómeno de la corrupción es contrario al propósito de la Constitución, previsto en el Preámbulo, de asegurar a los integrantes de la Nación la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. En este sentido, considera que de tales contenidos se deriva un principio denominado "anticorrupción", principio que, entonces, resultaría infringido por la expresión acusada, en la medida que no existe claridad sobre las conductas que podrían desconocerlo y, como consecuencia, se tornaría "inaplicable" e "ineficiente".

Con arreglo a los anteriores argumentos, la demandante solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición demandada y, subsidiariamente, exhortar al Congreso para que, en ejercicio de su función legislativa, defina lo que se debe entender por "actos de corrupción".

IV. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

Presentaron intervenciones dentro del presente proceso el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Fiscalía General de la Nación, las senadoras Angélica Lozano y Paloma Valencia, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, las universidades de La Sabana, Santo Tomás y Surcolombiana y los ciudadanos César Eduardo Cantillo Cubides y Luisa Fernanda Lasso Rivera.

Dos posiciones se han adoptado en torno al debate de constitucionalidad generado por la demanda. Casi todos los intervinientes coinciden en que varias normas legales, constitucionales e internacionales, contrario a lo que sostiene la acusación, precisamente permiten determinar a qué se refiere la expresión impugnada, por lo cual resulta ajustada a la Constitución (4.1.). En contraste, un interviniente comparte la tesis de la demandante, pues considera que el sentido del vocablo acusado no es unívoco y por ello es violatorio del derecho al debido proceso (4.2.). En todo caso, algunos de quienes asumen la primera postura, advierten también que los cargos carecen de aptitud sustantiva para provocar un pronunciamiento de fondo (4.3.).

4.1. Las intervenciones que defienden una decisión de exequibilidad hacen mención a distintas disposiciones normativas, a partir de las cuales puede determinarse

aquello a lo que se refiere la expresión atacada.

4.1.1. Para la Universidad Santo Tomás, los ciudadanos César Eduardo Cantillo Cubides y Luisa Fernanda Lasso Rivera y las senadoras Paloma Valencia Laserna y Angélica Lozano Correa, los hechos o actos de corrupción están asociados a las conductas previstas en el artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada mediante la Ley 412 de 1997 y sujeta a control de constitucionalidad en la Sentencia C-397 de 1998[13]. La Senadora Angélica Lozano hace referencia, también, a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual, indica, establece las medidas que se deben desarrollar para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, definidos en ese mismo instrumento internacional. Adicionalmente, cita varias definiciones que se han formulado sobre el referido concepto.

Señala que en la Sentencia C-397 de 1998 se estableció que la corrupción es un acto en el que el servidor público contrapone sus propios intereses o de terceros sobre el interés general y hace un uso indebido del aparato administrativo, de los recursos del Estado y de sus propias funciones, actos que, aunque no siempre, por lo general se encuentran tipificados. En la Sentencia C-434 de 2013, subraya, se identificaron una serie de actos de corrupción derivados de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y del Estatuto contra la Corrupción (Ley 1474 de 2011). Adicionalmente, plantea que en el Documento Conpes 167 de 2013 se consideró que la corrupción consistía en el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado.

94.1.2. La Academia Colombiana de Jurisprudencia, si bien cree que debido a las múltiples formas que puede adoptar la corrupción no sería procedente una definición cerrada, se apoya también en el referido Documento Conpes y en lo dicho por instituciones como Transparencia por Colombia y asume que debe haber un abuso o desviación del poder conferido, público o privado, y un beneficio privado injustificado,

para sí o para un tercero, no necesariamente de carácter monetario. Así mismo, manifiesta que en torno al concepto de corrupción, se cuenta con los dos instrumentos internacionales citados por los anteriores intervinientes y con las sentencias C-397 de 1998, C-434 de 2013, C-397 de 1998, C-944 de 2012, C-081 de 2014, C-1474 de 2011 y C-499 de 2015.

4.1.3. Por su parte, el Ministerio del Interior advierte que el principio de legalidad en el campo disciplinario no posee el mismo rigor que en materia penal, pues se aceptan "tipos indeterminados", que en el presente caso remiten a un complemento normativo integrado por los deberes y prohibiciones de los servidores públicos.

En este sentido, explica que, contrario a lo señalado por la demandante, existen normas jurídicas que contienen definiciones sobre el significado de la expresión demandada. Afirma que el artículo 16 de la Ley 1474 de 2011 define la corrupción privada como un acto mediante el cual una persona directamente o por intermedio de otra promete, ofrece o concede a directivos, administradores, empleados o asesores de una sociedad, asociación o fundación una dádiva o cualquier beneficio no justificado, para que le favorezca a él o a un tercero, en perjuicio de aquella. Así mismo, indica que los artículos 2, 3 y 13 a 33 de la misma Ley prevén un conjunto de conductas punibles, dentro de las cuales se halla la gestión de intereses privados por parte de ex servidores públicos, en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo ejercido dentro de los 2 años siguientes a su retiro, la celebración de contratos con entidades públicas, incluso descentralizadas, entre otros comportamientos.

En un sentido análogo, la Fiscalía General de la Nación advierte que, según la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad disciplinaria admite tipos abiertos, los cuales hacen remisión a las normas relacionadas con deberes, prohibiciones y mandatos de los servidores públicos. En su opinión, en este caso, a

partir de la Ley 1474 de 2011 se pueden identificar los actos constitutivos de corrupción, en la medida en que esta regula (i) las inhabilidades para contratar con el Estado, (ii) las prohibiciones de los servidores públicos, (iii) formas diversas de agravación punitiva, (vi) nuevos delitos, como los acuerdos restrictivos de competencia y el fraude de subvenciones, (v) además de incluirse reglas en materia de anticipos, entre otras. Adicionalmente, señala que la Corte, en la Sentencia C-1039 de 2006, indicó que el juez disciplinario adelanta el proceso de adecuación típica de las conductas a partir de todas las fuentes normativas sobre deberes, mandatos y prohibiciones de los servidores públicos, dada la diversidad de comportamientos contrarios a la función pública.

4.1.4. Por último, la Universidad de La Sabana sostiene que el contenido de la disposición demandada puede determinarse con base en los artículos 1, 2, 83, 209 y 126 de la Constitución, relativos a los principios y fines esenciales del Estado, al principio de buena fe, a los principios de la función administrativa y el artículo 126 de la C.P., según el interviniente, sobre transparencia. Con fundamento en estas premisas, caracteriza los actos de corrupción como aquellos (i) contrarios a los principios de moralidad administrativa y buena fe, en perjuicio de la administración, el Estado y la comunidad, (ii) opuestos a una buena administración, entendiéndose esta dentro de la buena fe y la correcta planeación para lograr la eficacia; y (iii) que desconocen la prevalencia del interés general, el cual resulta supeditado al interés particular.

La interviniente también manifiesta que el principio de transparencia se vuelve relevante para comprender el concepto de corrupción, dado que esta supone actos del servidor público fuera del conocimiento público que infringen la confianza depositada en la administración. En todo caso, indica que la noción de “corrupción” no puede reducirse solo a las conductas penalmente tipificadas, derivadas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

4.1.5. En este orden de ideas, los anteriores intervinientes solicitan a la Corte declarar exequible la disposición acusada. Por razones de seguridad jurídica y el principio de legalidad, la Universidad de La Sabana pide que esa decisión sea condicionada, en el entendido de que en la determinación de la expresión acusada se deben tener en cuenta los criterios que esa Institución propone en su argumentación. Por su parte, los ciudadanos César Eduardo Cantillo Cubides y Luisa Fernanda Lasso Rivera también estiman que la exequibilidad debe ser condicionada, pero en el entendido de que los vocablos "hechos de corrupción" se refieren a las conductas previstas en el artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

4.2. De forma opuesta al anterior grupo de intervinientes, la Universidad Surcolombiana respalda la demanda y considera que la norma acusada es inconstitucional. De manera preliminar, advierte que, "por unidad de materia", la Corte Constitucional también debe estudiar la constitucionalidad del artículo 54.7. de la misma Ley impugnada, que prevé como falta disciplinaria gravísima, relacionada con la contratación pública, "[o]mitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento". En relación con esta previsión, considera que debe declararse su constitucionalidad con base en los argumentos expuestos en la Sentencia C-200 de 2012, "porque es una obligación en cabeza de todos los ciudadanos. En efecto, el deber que le asiste, no significa la imputación de delitos, sino la puesta en conocimiento por parte de las autoridades, quienes serán las que, con sujeción a los principios constitucionales adelantarán las investigaciones que consideren necesarias".

A continuación, la Institución cita un fragmento de la Sentencia C-944 de 2012, en la cual la Corte planteó las alteraciones ocasionadas por el fenómeno de la corrupción al

sistema político democrático, la economía y los principios constitucionales de la función pública. En el segmento referenciado, la Sala Plena se refirió a los efectos del problema en los ámbitos político, económico, administrativo público y jurídico. De acuerdo con la Universidad interviniente, “con los cuatro puntos que expone la Corte Constitucional, se demuestra la imposibilidad de tener una definición clara y unívoca de lo que debe entenderse como actos de corrupción, lo que vulnera el debido proceso disciplinario consagrado en el artículo 29 de la Carta Política de 1991”.

De este modo, solicita declarar exequible el numeral 7 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, “porque su objetivo garantiza el cumplimiento de los principios de la función pública” e inexequible “el numeral 10 del artículo 62 de la Ley 1952 de 2019”.

4.3. Por último, algunos de los intervinientes que defendieron la validez de la expresión acusada plantearon, previamente, que la demanda carece de aptitud sustantiva. La Senadora Angélica Lozano Correa indica que la argumentación de la demandante no supera el requisito de suficiencia, pues contrario a lo que esta sostiene, existen múltiples definiciones en el ordenamiento jurídico en torno a los que se califican como actos de corrupción, “lo cual implica que la ausencia del concepto en el numeral demandado per se no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma”. La Fiscalía General de la Nación comparte el criterio de la falta de suficiencia en tanto, según afirma, la demandante parece desconocer la naturaleza del proceso disciplinario y el alcance de los principios de legalidad y tipicidad en esta materia. Adicionalmente, señala que la demanda no es pertinente, porque se funda en argumentos legales “que descontextualizan el objeto de la norma y omiten su interpretación sistemática a la luz de otras normativas que contemplan deberes, mandatos y prohibiciones de los servidores públicos”.

Por su parte, si bien no asevera expresamente que la demanda carece de aptitud

sustantiva, el Departamento Administrativo de la Función Pública estima que la norma impugnada no prevé aquello que interpreta la demandante. Indica que la disposición acusada no busca sancionar actos de corrupción propiamente, sino que constituye una medida de protección para el servidor público que cumpla con el deber ciudadano de denunciar actos de corrupción. Así, en su opinión, "carecen de fundamentos jurídicos y lógicos las consideraciones de la[s] accionante[s] al señalar que el desarrollo de las conductas que se constituyen como actos de corrupción en todas las disposiciones que regulan la materia no son suficientes para establecer cuando una conducta se constituye como corrupción y por lo tanto se haría necesaria la definición de lo que debe entenderse por «actos de corrupción» por parte del Congreso de la República".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Sostiene que el fragmento "actos de corrupción" es determinable con base en una lectura integral del sistema jurídico. En primer lugar, indica que existen instrumentos internacionales que establecen estándares concretos para complementar o determinar, de manera razonable y proporcionada, dicha expresión, como la Convención Interamericana contra la Corrupción. En segundo lugar, señala que la Ley 1474 de 2011 fijó medidas de distinta naturaleza para luchar contra la corrupción, con inclusión de disposiciones penales que castigan conductas relacionadas con el fenómeno, tanto en el sector público como en el ámbito privado.

Por último, el Ministerio Público resalta que en la Sentencia C-434 de 2013, al analizar el parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, la Corte consideró que era posible determinar el concepto de actos de corrupción tipificados como conductas

punibles, en relación con la inhabilidad analizada, entre otros elementos, con base en los debates legislativos que dieron lugar a la expedición del Estatuto Anticorrupción.

De esta forma, concluye que el enunciado normativo demandado es compatible con la Constitución y solicita a la Corte declararlo exequible.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4., de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Esta regla de competencia implica que el control de constitucionalidad recae sobre disposiciones con rango material de ley que pertenezcan al sistema jurídico actual. No pertenecen a este, por ejemplo, las disposiciones o normas que han sido derogadas, y por esta razón la jurisprudencia constitucional ha considerado que la activación de la competencia de la Corte presupone, como regla general, la vigencia de los preceptos jurídicos sometidos a su conocimiento[14].

La Corte, sin embargo, también ha admitido que si las normas demandadas han sido derogadas, pueden ser controladas, entre otros casos, cuando produzcan efectos jurídicos en la actualidad[15]. También ha analizado el caso de disposiciones o normas acusadas todavía no vigentes pero que entrarán o existe la posibilidad de que entren en vigencia. El Legislador ha diferido en el tiempo la entrada en vigencia de los preceptos acusados, los ha sometido a un hecho futuro o, por alguna otra razón, su vigencia se encuentra suspendida. La Corte ha considerado que tales disposiciones

tienen la vocación o potencialidad de entrar en vigencia y producir efectos jurídicos, de tal manera que procede la revisión constitucional[16]. Las disposiciones demandadas pertenecen al ordenamiento jurídico, pues no han sido objeto de derogatoria, y esta circunstancia explica la posibilidad de que cobren vigencia, produzcan efectos y, en consecuencia, habilita el control de constitucionalidad[17].

2. En el presente asunto, la demandante acusan parcialmente el numeral 10, artículo 62, 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". Esta Ley fue promulgada y publicada en el Diario Oficial No. 50.850, el 28 de enero de 2019. En su artículo 265, sobre vigencia y derogatoria, previó que entraría a regir 4 meses después de su sanción y publicación. Así mismo, estableció que los artículos 33, 101, 102, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235 y 254, relativos al procedimiento contenido en dicho Código, entrarían en vigencia 18 meses después de su promulgación.

Conforme a las anteriores reglas sobre vigencia, los artículos relativos al procedimiento empezarían a regir el 28 de julio de 2020 y las disposiciones restantes el 28 de mayo de 2019. No obstante lo anterior, el artículo 140 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019[18] extendió hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la totalidad de la Ley 1952 de 2019[19], de tal manera que la regulación en su integridad solo comenzará a regir con arreglo al plazo establecido en la nueva disposición. En este sentido, dado que el término fijado por el Legislador al día de hoy no se ha cumplido, la norma acusada no se encuentra aún vigente. Pese a esto, en los términos indicados en el fundamento anterior, es claro que la Ley 1952 de 2019 fue debidamente sancionada y no ha sido derogada. De esta manera, se trata de una regla perteneciente al ordenamiento jurídico, circunstancia que posibilita su vigencia próxima y producción de efectos jurídicos y habilita entonces la competencia de la

Corte para decidir sobre la demanda formulada contra uno de sus artículos.

6.2. Cuestiones previas

6.2.1. Aptitud sustantiva de la demanda

3. Antes de identificar el eventual problema jurídico a resolver, es necesario determinar la aptitud sustantiva de la demanda, pues algunos intervinientes sostienen que los cargos formulados no superan el requisito de suficiencia, en la medida en que en el sistema jurídico existen múltiples definiciones en torno a los que se califican como actos de corrupción y, así mismo, la demanda ignora la manera en que opera el principio de legalidad en materia disciplinaria. Se indica, además, que la impugnación no es pertinente, debido a que se descontextualiza la finalidad de la norma y se omite interpretarla sistemáticamente, conforme a los deberes, mandatos y prohibiciones de los servidores públicos. Adicionalmente, un interviniente cree que la actora adscribe a la norma acusada un sentido que no tiene, por cuanto esta no busca propiamente sancionar actos de corrupción, sino que constituye una medida de protección para el servidor público que cumpla con el deber de denunciar hechos de corrupción. Procede la Corte a analizar estas objeciones.

4. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su trascripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la

demanda.

A la luz de lo anterior, una de las exigencias de las demandas de inconstitucionalidad consiste en la formulación de uno o varios cargos contra las normas legales que se impugnan, por desconocimiento de las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas. En este sentido, la Corte ha considerado que dichos cargos deben reunir ciertos requisitos para que se ajusten a la naturaleza normativa, abstracta y comparativa del control que realiza la Corte y permitan comprender el problema de transgresión constitucional que se propone. Este presupuesto ha sido sintetizado en la necesidad de que los cargos sean claros, específicos, pertinentes, suficientes y satisfagan la exigencia de certeza.

La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible. Es necesario que los cargos sean también pertinentes y, por lo tanto, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. Tampoco el cargo es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de eventual ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

Por último, la suficiencia implica que la demostración de los cargos contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que se le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada

del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador[20]. En los anteriores términos, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que puede ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

5. De acuerdo con el numeral demandado, constituye falta gravísima cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado "hechos de corrupción". Para la demandante, el vocablo "corrupción" es impreciso, en razón de que en el ordenamiento jurídico no existen reglas que permitan precisar inequívocamente su significado. Como resultado, no es claro cuáles comportamientos o actuaciones podrían ser calificados de corrupción y, por lo tanto, se desconocen los principios de debido proceso, legalidad, seguridad jurídica y "anticorrupción".

Pese a que la demanda, en los términos anteriores, afirma presentar cargos por violación de los varios principios citados, toda la argumentación está dirigida a mostrar que, a causa de la alegada imprecisión del término "corrupción", el Legislador desconoció la tipicidad, derivada del principio de legalidad y, más en general, del derecho al debido proceso (Art. 29 de la C.P.). De esta forma, en realidad la acusación se sintetiza en un único cargo de inconstitucionalidad, por violación del principio constitucional de tipicidad[21].

6. A juicio de la Sala, la demanda supera los requisitos de aptitud sustantiva. Satisface los presupuestos de certeza y claridad, pues atribuye a la disposición censurada un sentido susceptible de ser adscrito a su texto y se comprende en qué sentido se produciría la supuesta violación del principio constitucional invocado.

Contrario a lo que asume uno de los intervinientes, la demandante no afirma que mediante la falta disciplinaria parcialmente censurada se sancionen actos de corrupción. Argumenta que la norma acusada contempla “faltas disciplinarias que en su descripción hacen alusión a la situación de denunciar hechos de corrupción e investigar y juzgar eventos de corrupción, sin que exista claridad del contenido de esas situaciones, pues no es claro qué son hechos o eventos de corrupción. Lo cual genera que en la aplicación de las faltas disciplinarias demandadas se puedan ocasionar diversas interpretaciones por parte del funcionario sobre su contenido, esto debido a que no puede suplir el vacío dirigiéndose a otra norma, pues el contenido del concepto de corrupción no se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico…”

Conforme a lo anterior, la acusación se centra en el argumento de que la falta disciplinaria en cuestión incorpora un concepto cuyo sentido no es claro y tampoco puede ser identificado a partir de otras normas del sistema jurídico, por lo cual no hay certeza en cuanto a los que podrían catalogarse como “hechos de corrupción”. El presupuesto anterior corresponde al texto normativo censurado, pues en efecto, en este se consagra una falta disciplinaria y se introduce la expresión que la demandante ataca. Ella no asume que mediante la norma se sancionen actos de corrupción sino que el precepto contempla una falta disciplinaria y que su aplicación presupone el empleo del concepto de corrupción, lo cual se identifica con el contenido del enunciado normativo controvertido.

Por otro lado, la impugnación contiene una argumentación clara y comprensible. La actora considera que la alegada imprecisión del concepto de corrupción atentaría contra el principio constitucional de tipicidad, pues ni siquiera otras normas del sistema jurídico permitirían identificar con certeza su significado, de forma tal que sus alcances y las aplicaciones de la expresión demandada quedarían librados a la discrecionalidad del intérprete.

Los cargos son, así mismo, pertinentes por cuanto impugnan normas legales, no a partir de criterios de conveniencia u oportunidad sino a causa de su presunta incompatibilidad con la disposición constitucional citada. Se satisfacen también las exigencias de especificidad y suficiencia, en la medida en que la demanda se estructura en orden a mostrar, de manera concreta y puntual, el presunto problema de inconstitucionalidad del segmento acusado y desarrolla la impugnación, no solo en los términos indicados con anterioridad sino que, además, se lleva a cabo una revisión de varias normas legales e internaciones, a partir de las cuales se pretende demostrar la tesis de la imprecisión del concepto de corrupción y sus consecuencias para la expresión censurada.

Por último, los argumentos de los intervinientes citados, para objetar la pertinencia y suficiencia de los cargos, según las cuales, en el sistema jurídico existen elementos que hacen determinable la noción de corrupción o de que la acusación omite interpretar la norma de tal manera que pueda llegar a ser determinable con base en el principio de tipicidad en materia disciplinaria, no son idóneos para atacar la aptitud sustantiva de la demanda. Estos constituyen planteamientos de naturaleza distinta, pues se orientan a controvertir de fondo la tesis de la demandante, como lo muestra el hecho de que hacen parte también de los argumentos empleados para defender la exequibilidad de la norma. En este orden de ideas, la Corte concluye que la demanda cuenta con aptitud sustantiva y, en consecuencia, habrá de ser analizada de fondo.

6.2.2. Integración de la unidad normativa

7. La Universidad Surcolombiana considera que “por unidad de materia”, la Corte también debe estudiar la constitucionalidad del artículo 54.7. de la misma Ley acusada, que prevé como falta disciplinaria gravísima, relacionada con la contratación pública, “[o]mitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad

contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento". Aunque de forma imprecisa, la Sala entiende que la solicitud de la Institución interviniente consiste en que se integre la unidad normativa y, en consecuencia, se someta a control, además del artículo 62.10. de la Ley 1952 de 2019, el artículo 54.7. ídem, que prevé el texto normativo trascrito. No hay lugar, sin embargo, a acceder a esta petición.

8. De conformidad con el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991[22] y la jurisprudencia constitucional, la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional y solo procede cuando: i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones, y, finalmente, o iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional[23]. Aunque la interviniente no señala expresamente la causal en virtud de la cual debería procederse a integrar la unidad normativa, conforme a su afirmación, se entiende que la norma que invoca se encuentra íntimamente ligada con la acusada y, por esta razón, podría ser también inconstitucional. No obstante, el planteamiento no cuenta con asidero alguno.

El artículo 54.7., de la Ley 1952 de 2019 que se pide vincular al trámite de constitucionalidad, prevé como falta gravísima el hecho de que el supervisor o el interventor omita el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato o cuando se presente tal incumplimiento. La regla se ubica en el artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, que regula las faltas relacionadas con la contratación pública. Así mismo, si bien incorpora el vocablo "corrupción", se refiere a conductas con esta connotación pero que, además, constituyan hechos punibles, que posean la

potencialidad de generar un riesgo, que generen un riesgo efectivo para el cumplimiento del contrato o hayan dado lugar concretamente a su incumplimiento.

De esta manera, se trata de una norma disciplinaria específica, relacionada con el desarrollo y ejecución de contratos estatales y aplicable a dos sujetos que intervienen en esta clase de procesos. Así mismo, opera si el comportamiento es delictivo o si incide de una determinada manera en el cumplimiento del contrato. Por su parte, el precepto acusado está destinado a todo servidor público y aplica en los eventos en los cuales, en ejercicio de sus funciones, aquél ejecute una actuación arbitraria contra otro servidor que haya denunciado hechos de corrupción, precisamente como consecuencia de esas denuncias. Además, en este caso, los actos de corrupción no están asociados al campo del derecho penal ni se encuentran ligados a circunstancias específicas como las que se mencionan en la disposición que se pide integrar.

De esta manera, la Sala no observa que exista una relación intrínseca entre la disposición acusada y la que se solicita vincular al juicio de constitucionalidad. En particular, no advierte que como consecuencia de una eventual inconstitucionalidad de aquella esta también podría devenir inexequible o que exista otro vínculo de proximidad material entre las dos, que haga presumir la necesidad de retirar del sistema jurídico los segmentos no acusados, ante una hipotética inexequibilidad de los acusados. Desde otro punto de vista, tampoco concurren las demás causales para la integración de la unidad normativa, pues el contenido material de la norma demandada no se encuentra reproducido en otras disposiciones y, así mismo, posee un contenido deóntico claro y autónomo[24].

Se advierte que, si bien es necesaria la lectura integral del numeral parcialmente censurado para la adecuada identificación de la impugnación, la expresión “hechos de corrupción” es susceptible de ser contrastada con el principio constitucional de

legalidad, en el marco del cargo de indeterminación formulado por la demandante. De igual manera, de ser eventualmente declarada inexequible, los fragmentos restantes del texto normativo que subsistirían podrían producir efectos jurídicos. En este caso, si se suprimiera los vocablos demandados, la falta quedaría circunscrita a la realización de actos arbitrarios e injustificados contra otro servidor público que haya denunciado, lo cual tendría vocación de aplicación, pues todos los servidores del Estado se encuentran obligados a denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los que tengan conocimiento, de conformidad con el artículo 38.25. de la Ley 1952 de 2019.

En estos términos, no procede la integración de la unidad normativa y la Sala procederá a precisar los términos del debate planteado por la demanda.

6.3. Problema jurídico y estructura de la decisión

9. La expresión acusada se encuentra en el texto de una de las faltas gravísimas, relacionadas con la moralidad pública, consagradas en el artículo 62 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). De acuerdo con la disposición, sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006[25], constituye falta gravísima cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado “hechos de corrupción”. Esto significa que la falta disciplinaria se configura cuando el agente, en desarrollo de sus funciones oficiales o abusando de ellas, adopta una medida, asume un comportamiento o lleva a cabo actuaciones sin causa justificada, contra otro servidor, en respuesta a que este ha denunciado hechos de corrupción.

La conducta tiene lugar en el marco de una relación de trabajo, entre dos personas vinculadas al servicio público, una que ejecuta el acto arbitrario y otro que es víctima

de la actuación, y puede ser llevado a cabo de forma directa o indirecta, pero en todo caso como reacción o represalia frente a las denuncias de corrupción realizadas por quien es objeto de la arbitrariedad. Así mismo, se configura con independencia de que hayan o puedan ser tomadas medidas dirigidas a prevenir, corregir o sancionar el acoso y otro tipo de hostigamiento laboral a favor del sujeto pasivo de la falta, conforme a la Ley 1010 de 2006. Se trata, de este modo, de una especie de protección a favor del denunciante de situaciones de corrupción, mediante la sanción al servidor público que, por esta causa, asuma y/o lleve a cabo un comportamiento arbitrario en su contra, en el ejercicio o excediéndose de sus funciones.

10. Para la demandante, el vocablo "corrupción", previsto en el numeral acusado, es impreciso, pues en el ordenamiento jurídico no existen reglas que permitan determinar inequívocamente su significado. Como consecuencia, sostiene que no es claro cuáles comportamientos o actuaciones podrían ser calificados como "hechos de corrupción" y, por lo tanto, se desconoce la tipicidad, derivada del principio de legalidad y, más en general, del derecho al debido proceso (Art. 29 de la C.P.).

Para demostrar su tesis, la acusación hace una revisión de algunas normas legales, constitucionales e internacionales y de pronunciamientos judiciales relacionados con el uso del término "corrupción". De esta manera, afirma que a veces las normas recaen en determinados actos, mientras que en otras oportunidades, hacen referencia a comportamientos que no guardan "armonía" con los primeros. Pues bien, desde su punto de vista, la circunstancia de que no pueda reconstruirse un concepto unívoco, a partir de las diversas conductas que el Legislador considera constitutivas de corrupción, impide tener certeza sobre las situaciones a las cuales debe aplicárseles la expresión demandada y, como consecuencia, se desconoce el principio de tipicidad.

El Procurador General de la Nación y, casi en su totalidad, los intervinientes discrepan de la demandante. Coinciden con ella en que existen múltiples normas jurídicas que se refieren a actos de corrupción, pero atribuyen a este hecho un alcance constitucional opuesto. Sostienen que la existencia de tales previsiones, antes que demostrar la inconstitucionalidad de la expresión impugnada, precisan aquello a lo que esta se refiere y, por lo tanto, que resulta compatible con el principio de tipicidad. En este sentido, varias intervenciones subrayan la consideración de que en materia disciplinaria dicho mandato no es tan rígido como en el derecho penal y que se admiten descripciones típicas abiertas e indeterminadas, siempre que puedan ser determinadas al momento de su aplicación. En contraste, solo la Universidad Surcolombiana señala que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la corrupción tiene efectos en los ámbitos político, económico, administrativo público y jurídico, lo cual pone de manifiesto la imposibilidad de una definición inequívoca de la expresión demandada.

11. En los anteriores términos, la discusión gira en torno a la presunta imposibilidad de identificar un concepto inequívoco de "corrupción" a partir de las normas en las que el Legislador se refiere a los actos así considerados y a las implicaciones de ello para la interpretación y aplicación de la expresión acusada. En consecuencia, la Sala debe determinar si la expresión "hechos de corrupción", contenida en una falta disciplinaria gravísima, quebranta el principio de tipicidad (Art. 29 de la C.P.), debido a la presunta imposibilidad de identificar un concepto unívoco de "corrupción", a partir de diversas normas en las que el Legislador se refiere a comportamientos o actos así considerados. Con el propósito de ilustrar los aspectos centrales de la justificación del fallo, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) el principio de tipicidad en el derecho disciplinario y, a continuación, (ii) analizará la compatibilidad con la Constitución del fragmento normativo impugnado.

i. El principio de tipicidad en el derecho disciplinario

12. El derecho sancionatorio surge con el aumento de funciones del Estado, el incremento de deberes de los particulares y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas. Se reconoce que ciertas actividades u omisiones, ya sea de particulares o de autoridades públicas, requerían una respuesta por parte del derecho, pero a su vez resultó claro que no todas eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger, se distinguieron aquellas que debían ser objeto de sanción directa por la Administración y otras que se reservarían a la justicia penal[26]. Así, emerge un poder en cabeza de las autoridades administrativas que busca garantizar la integridad y restauración del orden jurídico, mediante sanciones correctivas y disciplinarias, el cual contribuye a asegurar el cumplimiento de las propias decisiones administrativas[27].

13. La potestad punitiva del Estado se ejerce a partir de las competencias conferidas a los diferentes órganos, para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica[28]. Se han distinguido tradicionalmente, por un lado, el derecho penal, de estricta aplicación judicial, y por otro lado, los poderes propios del derecho sancionatorio en general, como es el caso del derecho contravencional, el disciplinario y el derecho correccional[29]. En lo que hace relación específicamente al derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha indicado que constituye una herramienta fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado (Arts. 1º y 2º de la C.P.), materializa el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos (Arts. 6, 122 y 123 de la C.P.), desarrolla la competencia del Legislador para la regulación de la responsabilidad de las autoridades, permite la tutela de los principios de la función pública y desarrolla las competencias del control disciplinario[30].

La finalidad general del derecho disciplinario está dada por la salvaguarda de la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores del Estado[31]. Así mismo, por la garantía de la buena marcha y buen nombre de la administración pública y la obligación de asegurar a los gobernados que las funciones oficiales sean

ejercidas en beneficio de la comunidad (Art. 2º de la CP)[32]. En consecuencia, desde el punto de vista interno, persigue el cumplimiento de los deberes a cargo de los servidores públicos y desde el punto de vista externo, tiene el propósito de que se alcancen los fines del Estado y los principios de la función pública[33].

14. Ahora bien, un rasgo consustancial a todas las expresiones de derecho sancionatorio mencionadas con anterioridad, incluida la disciplinaria, es su aptitud para causar restricciones a los derechos constitucionales. Esto se debe a las características de las consecuencias previstas por el Legislador frente al desconocimiento de las normas respectivas, que van desde el llamado de atención, la carga monetaria a favor del Estado, hasta la suspensión o cancelación de una licencia profesional o la inhabilitación temporal para desempeñar funciones públicas y, en el caso más extremo, la privación de la libertad[34]. Como efecto, la Corte ha sostenido en múltiples oportunidades que los principios del derecho penal en general (en tanto forma paradigmática de control de la potestad punitiva) operan, aunque con matices[35], a todas las formas de actividad sancionadora del Estado[36] y, en particular, al derecho disciplinario.

15. En el marco del uso de la potestad disciplinaria, el principio de legalidad adquiere una relevancia notable, pues no solo se deriva de la cláusula general del debido proceso, prevista en el artículo 29 de la Constitución, sino de otras normas constitucionales que le otorgan vigor[37]. Así mismo, cobra importancia en este campo del sistema jurídico, debido al papel que desempeña para el funcionamiento del Estado, el cumplimiento de las funciones por parte de las autoridades y el logro de los fines oficiales. A la luz de la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad, aplicable a las actuaciones disciplinarias, asume tres manifestaciones o alcances específicos: (i) implica la necesidad de lex praevia, (ii) la reserva de ley, y (iii) la tipicidad de las infracciones disciplinarias.

De este modo, se requiere de preceptos jurídicos anteriores a la comisión de la falta, que hayan definido los elementos normativos que la estructuran, así como sus consecuencias jurídicas. De igual manera, es necesario que tales preceptos tengan rango material de Ley y, en especial, que no provengan de decisiones administrativas[38]. Y, en tercer lugar, deben ser previstas de manera clara, expresa e inequívoca las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las infracciones, así como la correlación entre unas y otras. En consecuencia, en principio, el tipo disciplinario debe ser de tal claridad que pueda ser conocido con certeza por el destinatario, con la finalidad de disminuir los márgenes de discrecionalidad en su interpretación[39].

16. Con todo, según se advirtió, en el campo disciplinario el principio de tipicidad no cuenta con la misma rigurosidad en su aplicación ni sus exigencias son a tal punto estrictas como en el derecho penal[42]. Además de otras consideraciones generales, la razón de esta circunstancia radica en las propias finalidades generales del derecho disciplinario, en la naturaleza de las conductas sancionadas, los bienes jurídicos amparados por la regulación, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la sociedad. Todo lo anterior hace, a su vez, que el principio en mención admita cierta flexibilidad y un mayor margen de interpretación en cabeza del operador [43].

17. La jurisprudencia pacífica y reiterada de esta Corporación ha sostenido que los dos aspectos fundamentales que marcan las diferencias entre la tipicidad en el derecho penal delictivo y en el derecho disciplinario son: (i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias, y (ii) la amplitud de la que dispone el fallador disciplinario para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios[44].

17.1. En relación con la precisión de las faltas disciplinarias, en el derecho disciplinario son admisibles los denominados “tipos en blanco” y los “conceptos jurídicos indeterminados”.

17.1.1. Los tipos en blanco consisten en infracciones que, ante la imposibilidad para el Legislador de contar con un listado exhaustivo de la totalidad de las conductas que se subsumen en ellas, remiten a un complemento normativo integrado por las disposiciones en las que se consagran deberes, mandatos y prohibiciones que resultan aplicables a los servidores públicos. De esta forma, la tipicidad de las infracciones disciplinarias en blanco se determina a partir de la interpretación sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y aquella otra que, de manera genérica, prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una falta disciplinaria[45].

La justificación de esta clase de técnica legislativa reside en que, de exigirse una descripción detallada en la ley disciplinaria de todos los comportamientos susceptibles de sanción, ello conduciría en la práctica a tener que transcribir todo el catálogo de deberes, mandatos y prohibiciones que se imponen a los servidores públicos en las distintas normas. Esto, a su vez, se traduciría en un obstáculo para la realización coherente, ordenada y sistemática de la función disciplinaria y de las finalidades que mediante ella se pretenden, cuales son, “la prevención y buena marcha de la gestión pública, así como la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado”[46]. Desde otro punto de vista, esta metodología en la redacción de la ley disciplinaria contribuye a salvaguardar el principio de eficiencia de la función pública (Art. 209 de la C.P.)[47].

Es relevante precisar que los tipos en blanco se han entendido como descripciones incompletas de las conductas efectivamente sancionadas, pero que, en todo caso, son susceptibles de ser complementadas por las normas a las cuales remiten[48]. En

este sentido, se caracterizan porque, si bien son incompletas, no son deficientes, en la medida en que el reenvío es claro y no subsisten dudas acerca del comportamiento del servidor público que configura la falta disciplinaria[49]. De esta forma, su validez constitucional, a la luz del principio de tipicidad, pasa por el hecho de que el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta correspondiente[50].

17.1.1.1. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-030 de 2012[51], se analizó una demanda contra, entre otros, los numerales 2 y 6 del artículo 34 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), que se refieren a los deberes generales de todo servidor público, de (i) cumplir con "diligencia, eficiencia e imparcialidad" el servicio que le sea encomendado; (ii) abstenerse de "cualquier acto u omisión" que cause la suspensión o perturbación injustificada de un "servicio esencial" o que implique "abuso indebido" del cargo o función; y (iii) tratar con "respeto, imparcialidad y rectitud" a las personas con que tenga relación por razón del servicio. En criterio del actor, debido a la introducción de las expresiones destacadas, las faltas constituían "tipos sancionatorios en blanco, los cuales no pueden figurar en la ley, puesto que afectan el derecho al debido proceso del investigado, dado que la tipificación de la conducta quedará en cabeza de los Operadores Disciplinarios, convirtiéndose en legisladores".

La Sala Plena, luego de clarificar que en materia disciplinaria, de forma contraria a lo que asumía el actor, eran admitidos conceptos indeterminados y tipos penales en blanco, sostuvo que las disposiciones demandadas se debían valorar, interpretar y complementar, sistemática y armónicamente con las normas contenidas en los artículos 1º, 2º, 6º, 122, 123, 124, 125, 150-2 y 209 de la Constitución. Así mismo, planteó que debían ser leídas armónicamente con el resto de disposiciones disciplinarias previstas en la Ley 734 de 2002 y con otras disposiciones legales y reglamentarias que en concreto regularan los deberes y funciones de los servidores públicos. En consecuencia, consideró que los segmentos acusados no desconocían el

principio de tipicidad y decidió declarar su exequibilidad.

17.1.1.2. De igual manera, en la Sentencia C-431 de 2004[52] se resolvió una acusación, entre otras, contra una disposición del Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares (Ley 836 de 2003), que establecía como falta leve "4. Intervenir en juegos de suerte y azar prohibidos por las normas y reglamentos o concurrir uniformado a lugares donde se verifiquen estos". La demandante sostenía que se trataba de una infracción cuyo sentido no era claro, pues no se tenía certeza de cuáles eran los juegos de suerte y azar.

La Sala concluyó que, a pesar de que en el enunciado normativo impugnado no se precisaba completamente cuáles eran tales juegos, a los que se conminaba al militar a no intervenir o concurrir, se trataba de un tipo en blanco, pues existían dentro del ordenamiento otras normas jurídicas que sí contenían la indicación requerida. Así, señaló que el artículo 5° de la Ley 630 de 2001[53] definía en qué consistían los juegos de suerte y azar y el artículo 4° de la misma Ley preveía cuáles eran los que están prohibidos o no están autorizados. De esta manera, determinó que no existía la alegada falta de claridad y declaró exequible la norma impugnada.

17.1.2. En segundo lugar, desde el punto de vista de la precisión de los tipos disciplinarios, la jurisprudencia constitucional también ha considerado admisible el uso por el Legislador disciplinario de "conceptos jurídicos indeterminados". Con esta expresión se han reconocido los conceptos de valor o de experiencia utilizados por el Legislador, que limitan o restringen el alcance de los derechos y de las obligaciones que asumen los particulares o las autoridades públicas. Estos, antes que permitir a su intérprete escoger libremente una determinada opción, de acuerdo con preferencias individuales, se encuentran sujetos tendencialmente a una única solución frente al asunto planteado, pues el mismo ordenamiento jurídico, a través de los distintos métodos de interpretación, u otros referentes objetivos, le imponen al

operador la elección de un sentido[54].

A pesar de su indeterminación al momento de ser introducidos en la Ley y de que, a primera vista, en el enunciado normativo que los contiene, no existen elementos que habiliten a precisar su alcance, tal tipo de conceptos son susceptibles de ser identificados en su contenido, sobre la base de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permiten prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados. Así mismo, el concepto puede reconducir a parámetros de valor o de experiencia que han sido incorporados al ordenamiento jurídico y de los cuales el operador no puede apartarse[55].

La Corte ha considerado que, para efectos de la concreción de los conceptos indeterminados, es posible acudir, por ejemplo, a las reglas que cada profesión tiene para su buen hacer o "lex artis", en su esencia cambiante por la propia naturaleza renovadora de ciertas profesiones, que surge de experiencias y costumbres, y que marcan un especial modo de actuar y entender las reglas respectivas y propias de cada ejercicio profesional. Igualmente, ha señalado que en ciertos casos, juega un papel importante, al momento de hacer la correspondiente determinación de conductas sancionables, la costumbre mercantil, que tiene fuerza reguladora dada su condición intrínseca o de común aceptación como regla adecuada de conducta comercial cuando es pública, uniforme y reiterada[56].

Pese a lo anterior, si la indeterminación del concepto jurídico acusado, en un contexto sancionatorio, es a tal punto amplia que no puede ser concretada de forma razonable a partir de referentes objetivos, entonces el mismo desconoce el principio de tipicidad, dado que la definición del comportamiento prohibido habrá quedado definitivamente abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos. En estos casos, los eventuales destinatarios de la regla disciplinaria no contarán con un criterio

que les permita prever con certeza si una determinada actuación se subsume, o no, típicamente en tales conceptos, “suscitando una inseguridad jurídica tal, que los ciudadanos carecen de referentes para saber cuál es la conducta que de ellos se demanda, o cuál la que se les permite”[57].

La Corte se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre asuntos de esta naturaleza, en los cuales se demandaban disposiciones compuestas por uno o varios conceptos indeterminados, con el argumento de que menoscababan el principio de tipicidad.

17.1.2.1. En la Sentencia C-393 de 2006[58], se analizó la constitucionalidad del

numeral 2 del artículo 52 del Decreto 196 de 1971, “[p]or el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía”, que establecía como falta disciplinaria, “el consejo, el patrocinio o la intervención en actos fraudulentos en detrimento de intereses ajenos”. El demandante consideraba que no existía certeza sobre el alcance del término “actos fraudulentos”, lo que dejaba al presunto infractor “merced del intérprete para determinar cuál es el acto fraudulento en que ha incurrido para proferir la sanción correspondiente”.

La Corte señaló que, aunque la norma acusada no precisaba por sí misma lo que debía entenderse por “actos fraudulentos”, no cabía duda de que el alcance de la citada expresión estaba inscrito en el concepto de fraude, palabra cuya acepción semántica y de uso común y obvio, hacía referencia a la conducta engañosa, contraria a la verdad y a la rectitud, o que también busca evitar la observancia de la ley en perjuicio de terceros, entendiendo como tales no solo a los particulares sino también a las propias autoridades. De este modo, consideró que, con los vocablos acusados, aquello que había buscado el Legislador era castigar el engaño en

cualquiera de sus modalidades, reprimir los comportamientos del abogado en ejercicio que resultaran contrarios a la verdad e, igualmente, cualquier conducta tendiente a evadir una disposición legal, que en todo caso causara perjuicios a terceros.

Así, la Sala Plena concluyó que el concepto de actos fraudulentos reconducía a una conducta clara y suficientemente determinada, comprensible para los destinatarios de la norma, susceptible de ser concretada razonablemente por la autoridad que tiene a su cargo la investigación y juzgamiento de la infracción, sin que hubiera lugar a aducir que el proceso de adecuación típica quedaba abandonado al arbitrio o a la discrecionalidad del juez disciplinario para ser valorado por éste libremente. En consecuencia, decidió declarar su exequibilidad.

17.1.2.2. En la Sentencia C-030 de 2012[59], se examinó la validez constitucional de la expresión "negocios incompatibles con el buen nombre y prestigio de la institución", cuya realización era constitutiva de falta gravísima, de conformidad con el numeral 45 del artículo 48 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2000).

La Corte analizó en dos partes el fragmento. Sostuvo que el sintagma "negocios incompatibles con...la institución" debía necesariamente complementarse, al momento de su aplicación, con aquellas disposiciones que consagran actuaciones violatorias de la Constitución, la ley o el reglamento, relativas a la realización, celebración o ejecución de los negocios de que trata la norma, o con aquellas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que consagren las finalidades, postulados o presupuestos normativos que informen el normal, adecuado y correcto funcionamiento de la institución pública de que se trate. Precisó que las referidas normas eran perfectamente identificables, por ejemplo, en los reglamentos internos, en el estatuto de contratación pública o en los regímenes de incompatibilidades, de modo que, como consecuencia, la indeterminación de las expresiones citadas podía ser debidamente superada.

17.1.2.3. Por otra parte, aunque en un principio la Corte Constitucional, con base en algunas reflexiones de una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, consideró que la expresión “moral y buenas costumbres” en materia disciplinaria no era un concepto de tal indeterminación que resultara violatorio del principio de tipicidad[60], con posterioridad, abandonó esa posición[61]. En la Sentencia C-431 de 2004[62], controló la constitucionalidad, entre otras, de una norma del Reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares ((Ley 836 de 2003), que establecía como falta disciplinaria grave, “1. Ejecutar actos contra la moral o las buenas costumbres dentro de cualquier establecimiento militar”.

La Corte consideró que si bien el Legislador podía elevar a la categoría de falta disciplinaria a aquellos actos que repudian a la moral social entendida como “la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia”, y proscribir estos comportamientos en el ámbito de las instalaciones militares, al hacerlo debía establecer clara y precisamente cuáles son aquellos actos “inmorales” constitutivos de falta disciplinaria. De no proceder de este manera, advirtió, el Congreso desacata el principio de legalidad que le impone precisar las conductas sancionables como falta disciplinaria y deja a la libre apreciación subjetiva de quien impone la sanción el decidir si un comportamiento es contrario o no a dicho concepto de “moral social” y si, en consecuencia, procede o no la sanción. En ese asunto, constató que las expresiones demandadas carecían de una mínima precisión y desconocían el principio de tipicidad, de modo que las declaró inexequibles.

17.1.2.3. En el mismo sentido, en la Sentencia C-570 de 2004[63], la Corte analizó una demanda contra múltiples disposiciones de la Ley 842 del 2003, “por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”. Se acusaron diversas expresiones, contenidas en deberes y faltas aplicables a los destinatarios de la regulación, caracterizadas por su imprecisión y dar

lugar a aproximaciones valorativas[64]. La Sala Plena consideró, en efecto, que los literales censurados describían conductas sancionables a través de conceptos absolutamente imprecisos, lo cual conducía a que fuera el juzgador, según sus criterios subjetivos, el que los llenara de contenido. Por lo tanto, concluyó que esos tipos disciplinarios vulneraban el principio de legalidad de las normas sancionatorias y los declaró inexequibles.

1.7.1.2.4. En la Sentencia C-350 de 2009[65], se analizó la constitucionalidad de la prohibición para todo servidor público, contenida en el artículo 35.9. del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), de "[e]jecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral o las buenas costumbres". La Sala consideró que la expresión "moral y buenas costumbres" es ambigua porque pueden existir diferentes formas de entender y usar los conceptos que la componen. Afirmó que la ambigüedad es tal que ni siquiera haciendo precisiones, tales como decir que en realidad no se trata de 'moral' a secas, sino de 'moral social', por ejemplo, persistirían dudas con relación a cuál es la forma específica como se usa dicho concepto. De otra parte, subrayó que también es vaga, pues incluso si se eligiera y determinara específicamente cuál sería el uso específico que se hace del concepto (reduciendo así la ambigüedad), no se puede establecer con precisión en qué casos puede usarse y en qué casos no. De esta forma, concluyó que la norma acusada contemplaba una prohibición disciplinaria que empleaba expresiones cuyo grado de indeterminación no era aceptable constitucionalmente y la declaró contraria a la Constitución.

17.2. Como se indicó, el otro aspecto que distingue la configuración del principio de tipicidad en el derecho disciplinario, en relación con el derecho penal, es la amplitud de la que dispone el operador para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas. Este rasgo del derecho disciplinario es directamente dependiente del carácter, precisamente abierto e indeterminado, que pueden tener las faltas que se sancionan, en los términos vistos con anterioridad. Conforme a los precedentes analizados, resulta claro que aquél dispone de un mayor margen para

adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas, al emprender la interpretación sistemática, en aras de identificar de manera completa el contenido de los tipos en blanco y, así mismo, al llevar a cabo el razonamiento orientado a hacer determinable un concepto jurídico indeterminado, con base en los referentes objetivos a disposición.

La posición de la autoridad disciplinaria también es distinta a la del juez penal, en el proceso de subsunción de los hechos en las infracciones establecidas, a causa de las características y la misión del derecho disciplinario. La Corte ha sostenido que, a diferencia del ámbito del derecho penal, en donde la descripción de las conductas punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario. Así mismo, ha resaltado que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación, las conductas sometidas a sanción, tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[66]. Todo esto, en contraste, no ocurre en el derecho penal.

Además, de acuerdo con la Sala Plena, es justamente con el propósito de garantizar la buena marcha de la administración pública y de que los servidores del Estado cumplan fielmente con sus deberes oficiales, que se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos en blanco, los cuales suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador[67].

18. En este orden de ideas, las subreglas ilustradas puede ser sintetizadas de la siguiente manera:

(i) Debido al carácter sancionatorio del derecho disciplinario, la producción legislativa y los trámites disciplinarios se encuentran gobernados por el principio de tipicidad, de acuerdo con el cual, las conductas que se sancionan deben ser previstas de manera clara, expresa e inequívoca, a fin de disminuir los márgenes de discrecionalidad en su interpretación.

(ii) Sin embargo, en razón de la naturaleza de las conductas sancionadas, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la sociedad, el principio de tipicidad en el derecho disciplinario no opera con el mismo rigor que en el derecho penal, sino que admite cierta flexibilidad.

(iii) La anterior flexibilidad se manifiesta a nivel de la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las faltas típicas y en el plano de la amplitud de la que dispone el operador disciplinario para llevar a cabo el proceso de adecuación típica.

(iv) En relación con la precisión que se demanda de los tipos disciplinarios, el principio constitucional de tipicidad admite tipos en blanco y conceptos jurídicos indeterminados.

(v) Los tipos en blanco consisten en descripciones incompletas de las conductas efectivamente sancionadas, pero que, en todo caso, son susceptibles de ser complementadas por otras normas a las cuales remiten, a través de interpretación sistemática. Se caracterizan porque el reenvío es claro y no subsisten dudas acerca de los deberes, mandatos o prohibiciones, que estructuran la falta. Por su parte, los

conceptos jurídicos indeterminados son aquellas expresiones o vocablos contenidos en un tipo disciplinario que, si bien en principio pueden resultar imprecisos, su significado es determinable, gracias a los parámetros de valor o de experiencia incorporados al ordenamiento jurídico o a los criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, a los que reconduce.

(vi) Respecto al margen de apreciación en la subsunción de la conducta, debido a las finalidades de derecho disciplinario, el operador dispone de una relevante amplitud para adelantar el proceso de adecuación típica, al emprender la interpretación sistemática, en aras de identificar de manera completa el contenido de los tipos en blanco y, así mismo, al llevar a cabo los razonamientos orientados a hacer determinable un concepto jurídico indeterminado.

ii. La expresión acusada es compatible con el principio constitucional de tipicidad

19. A juicio de la Sala Plena, la expresión "hechos de corrupción", contenida en el texto de una de las faltas gravísimas, relacionadas con la moralidad pública, consagradas en el artículo 62 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) es acorde con el principio de tipicidad, en los términos expuestos en la sección anterior. La Corte advierte que dichos vocablos hacen de la infracción disciplinaria demandada un tipo en blanco, compatible con la Constitución, debido a que hace un reenvío normativo claro a disposiciones que prohíben o sancionan, inequívocamente, precisamente actos o hechos de corrupción. La identificación del sentido de la falta disciplinaria acusada no queda, por lo tanto, abandonada a la subjetividad del intérprete sino que los destinatarios cuenta con certeza sobre sus alcances.

20. Para la demandante, dado que las normas jurídicas que hacen uso del concepto de corrupción se refieren a diversas conductas que no guardan "armonía" entre

sí, no hay manera de determinar un significado unívoco de dicho concepto. En consecuencia, a su juicio, tampoco es posible tener certeza sobre los comportamientos a los debe aplicárseles la expresión demandada y, por lo tanto, esta desconoce el principio constitucional de tipicidad. En contraste, el Procurador General y, casi en su totalidad, los intervinientes sostienen que el hecho de que varias normas jurídicas se refieran a actos constitutivos de corrupción, precisamente, hace que el fragmento impugnado resulte compatible con el referido principio constitucional. La Sala comparte este punto de vista.

21. Como se indicó en las consideraciones de esta Sentencia, en razón del carácter sancionatorio del derecho disciplinario, a sus actuaciones es aplicable el principio de tipicidad, como manifestación del principio constitucional de legalidad. Sin embargo, debido a la naturaleza de las conductas sancionadas, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la sociedad, el principio de tipicidad no opera con el mismo rigor que en el derecho penal, sino que admite cierta flexibilidad. Esta se expresa en un plano doble, uno referido a la precisión requerida de los tipos disciplinarios y el otro relativo a la amplitud de que dispone el fallador disciplinario para adelantar el proceso de adecuación típica.

En lo que hace relación al debate propiciado por la demandante, uno de los aspectos relativos a la precisión requerida en las infracciones disciplinarias tiene que ver con el hecho de que en materia disciplinaria se admiten tipos en blanco. Estos son descripciones incompletas de las conductas efectivamente sancionadas fijadas, pero que, en todo caso, son susceptibles de ser complementadas por otras normas a las cuales remiten, a través de interpretación sistemática. Se caracterizan porque el reenvío es claro y no subsisten dudas acerca de los deberes, mandatos o prohibiciones, que estructuran la falta. En el presente asunto, la Sala Plena encuentra que la norma acusada dispone un reenvío normativo cierto, que permite determinar inequívocamente el alcance de la conducta, pues diversas normas jurídicas

prohíben o sancionan conductas que el Legislador ha considerado constitutivas de corrupción.

22. Para comenzar, en la Sentencia C-434 de 2013[68], el demandante acusó de inconstitucional la inhabilidad consagrada en el literal k) parágrafo 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, aplicable al interventor que desconozca el deber de entregar información a la entidad contratante, relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato. Entre otros cargos, el actor sostenía que el Legislador había desconocido del principio de legalidad, pues de la lectura de la disposición no se podía determinar qué delitos generarían la inhabilidad prevista en la norma y tampoco el Código Penal ni ningún otro cuerpo normativo establecía cuáles delitos podían "constituir actos de corrupción". En este sentido, no sería determinada ni determinable la causa que motiva la imposición de la inhabilidad adicionada al artículo 8º de la ley 80 de 1993.

Al analizar el argumento, la Corte se planteó el problema de si "¿la inexistencia de conductas punibles que el Código Penal denomine actos de corrupción desconoce la determinación exigible a una disposición que establezca una inhabilidad para contratar con el Estado y, en consecuencia, implica la vulneración del principio de legalidad?".

A continuación, sostuvo que lo señalado por el actor no suponía el desconocimiento del principio de legalidad, por cuanto la indeterminación que se alegaba era superable, "a partir de una lectura integral del ordenamiento jurídico vigente". En este sentido, señaló que un primer instrumento útil es el artículo VI de la "Convención Interamericana contra la Corrupción", incorporada mediante la Ley 412 de 1997.

En el citado artículo de la Convención, se señalan específicamente como "actos de

corrupción”:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; // b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; // c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; // d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; (…).

[s]oborno de funcionarios públicos nacionales (Artículo 15); soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (Artículo 16); malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (Artículo 17); tráfico de influencias (Artículo 18); abuso de funciones (Artículo 19); enriquecimiento ilícito (Artículo 20); soborno en el sector privado (Artículo 21); malversación o peculado de bienes en el sector privado (Artículo 22); blanqueo del producto del delito (Artículo 23); encubrimiento (Artículo 24); obstrucción de la justicia (Artículo 25); responsabilidad de las personas jurídicas (Artículo 26); y participación y tentativa (Artículo 27).

De otra parte, en el fallo en mención, la Sala Plena explicó también que como resultado del compromiso de tipificación penal de aquellas conductas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se expidió el conocido “Estatuto contra la Corrupción”, mediante la Ley 1474 de 2011. Se señaló que en esta regulación se introdujo un capítulo específico para las medidas penales que se implementarían contra de la corrupción pública y privada, dentro del cual se adicionaron algunas modalidades de conductas punibles ya existentes en el actual Código Penal, con el propósito de incorporar ciertas formas de corrupción. Así, se resalta que se introdujeron la estafa con recursos del sistema de seguridad social (Art. 15), la especulación con medicamentos o dispositivos médicos (Art. 19) y el agiotaje con medicamentos y dispositivos médicos (Art. 20).

Así mismo, en la providencia se subraya la creación de nuevos tipos penales como el delito de corrupción privada (Art. 16), la administración desleal (Art. 17), la omisión de control en el sector de la salud, con el fin de ocultar o encubrir un acto de corrupción o la omisión en el cumplimiento de alguno o todos los mecanismos de control establecidos para la prevención y la lucha contra el fraude en el sector de la salud (Art. 22), el fraude de subvenciones (Art. 26), los acuerdos restrictivos de la competencia, con el fin de alterar ilícitamente el procedimiento contractual (Art. 27), y el tráfico de influencias de particular sobre un servidor público (Art. 28).

Desde otro punto de vista, la Sala Plena mostró que se modificaron tipos penales existentes, como la utilización indebida de información privilegiada (Art. 18), la evasión fiscal por el incumplimiento total o parcial con la entrega de las rentas monopolísticas que legalmente les correspondan a los servicios de salud y educación (Art. 21), el peculado por aplicación oficial diferente, frente a recursos de la seguridad social (Art. 23), el peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral (Art. 24), el enriquecimiento ilícito del servidor público (Art. 29), el soborno trasnacional (Art. 30), el soborno (Art. 31), y el soborno en actuación penal (Art. 32).

Finalmente, la Sentencia citada planteó que el artículo 1 de la misma Ley 1474 de 2011 constituye otro criterio normativo de referencia, pues en este se prevé una inhabilidad para quienes incurran en actos de corrupción, de manera que “subsiste la enumeración dentro de la categoría de actos de corrupción, de: (i) los delitos contra la administración pública y de (ii) el soborno transnacional”. De este modo, la Corte concluyó que en el ordenamiento jurídico actual, en efecto, existen elementos de juicio que, a partir de su lectura integral, permiten determinar al operador jurídico si un hecho punible constituye un acto de corrupción.

23. La Sala considera también para el presente asunto que documentos normativos como los citados prevén inequívocamente “hechos de corrupción”, de tal manera que el reenvío efectuado por el tipo disciplinario acusado es claro y permite comprender la forma en que se estructura la falta. No solo los instrumentos internacionales mencionados versan sobre compromisos para la sanción de actos de corrupción, sino que la Ley 1474 de 2011[69], desde su propia denominación, busca diseñar diversas clases de mecanismos para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción, a través de la consagración de medidas penales, disciplinarias y administrativas, en desarrollo de lo cual, hace referencia a diferentes hechos de esa naturaleza. En este sentido, además de los actos con connotación de delitos ilustrados a partir de la Sentencia C-434 de 2013, debe agregarse que las medidas de carácter administrativo y disciplinario, dispuestas en la Ley 1474 de 2011, también constituyen objeto de remisión de la disposición acusada.

Así, se contemplan las inhabilidades para contratar con el Estado en cabeza de: a) quienes hayan sido declarados responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública y soborno trasnacional (Art. 1); b) de las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales

en cada circunscripción electoral (Art. 2); y c) quienes hayan ejercido cargos en el nivel directivo en entidades del Estado y las sociedades en las cuales estos hagan parte o estén vinculados a cualquier título, durante los dos (2) años siguientes al retiro del ejercicio del cargo público, cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios (Art. 4). Se prevé, además, la prohibición para que ex servidores gestionen intereses privados, hasta por el término de dos (2) años después de la dejación del cargo (Art. 3).

Por lo tanto, en todos aquellos supuestos en los cuales se desconozcan las anteriores inhabilidades y /o prohibiciones, será claro que se trata de "hechos de corrupción" para los precisos efectos del enunciado normativo demandado. De otra parte, la Ley 1474 de 2011 también incorpora medidas de carácter disciplinario para la lucha contra la corrupción, como la prohibición de represalias (Art. 43) y la responsabilidad del interventor (Art. 45), normas que, si bien fueron derogadas de esa regulación, son ahora reproducidas en el numeral que es objeto precisamente de control de constitucionalidad y en el artículo 54.7. de la Ley 1952 de 2019 y, por lo tanto, también hay certeza de que tienen el sentido de contrarrestar hechos de corrupción y que, quien las desconozcan, incurre en esta clase de actos.

24. Además de los instrumentos internacionales citados y de las disposiciones de la Ley 1474 de 2011, es pertinente también hacer mención a la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada, aprobada mediante la Ley 800 de 2003, la cual establece en su artículo 8 la obligación para los Estados parte de "penalizar la corrupción" y, en consecuencia, consagrar como delito, cuando se cometa intencionalmente,

a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de

actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; y // b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

El párrafo 2 del mismo artículo también establece la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito los actos a que se refiere el párrafo 1 del artículo, cuando esté involucrado en ellos un funcionario público extranjero o un funcionario internacional.

25. De esta manera, resulta evidente que la expresión "hechos de corrupción" hace de la infracción disciplinaria en la que se encuentra incorporada un tipo disciplinario en blanco, el cual cumple con las exigencias de la jurisprudencia constitucional para ser compatible con la Constitución, pues efectúa un reenvío claro y, como consecuencia, es posible determinar con certeza la estructura de la falta, a través de interpretación sistemática. La Ley 1474 de 2011 y los instrumentos internacionales citados establecen prohibiciones y sanciones relacionadas con conductas constitutivas de corrupción, en la medida en que fueron expedidos con ese claro propósito o el Legislador expresamente denominó de tal manera los compendios normativos, los capítulos o las disposiciones mismas. En este sentido, se trata de preceptos que de forma cierta permiten completar el tipo disciplinario, por cuanto resulta inequívoca su vinculación con la sanción o prevención del fenómeno de la corrupción[70].

Lo anterior no quiere decir, debe precisarse, que se trate de los únicos documentos normativos con base en los cuales puede completarse y aplicarse el fragmento acusado. Por una parte, dado que especialmente los instrumentos internacionales sobre la lucha contra la corrupción citados con anterioridad y debidamente aprobados

por el Estado colombiano, prevén el contenido de actos constitutivos de corrupción, las disposiciones internas que correspondan a esas descripciones deben ser identificadas con dicha materia y concurrir a estructurar la falta disciplinaria en mención. Esto, por cuanto existe seguridad de que el Legislador considera que las conductas de tales características, en efecto, son manifestación o "hechos de corrupción"[71].

Por otro lado, la mención realizada por la Sala es solamente ejemplificativa, pero advierte que pueden existir otras normas que, de proporcionar un análogo nivel de certeza en torno a que el Legislador regula, mediante ellas, actos o hechos de corrupción, pueden desempeñar el mismo papel de las aquí citadas. Lo relevante es que dicha referencia sea inequívoca, de tal manera que garantice al destinatario certidumbre acerca de la cobertura del comportamiento sancionado.

26. Al respecto, la Corte debe subrayar que el hecho de que la falta disciplinaria acusada consista en un tipo en blanco hace patente en casos como estos, en los cuales se discute el alcance y la referencia de un concepto que puede resultar controvertido, la garantía que para los destinatarios supone el principio de tipicidad. Por un lado, porque la expresión acusada, pese a su aparente amplitud, reconduce al propio sistema jurídico (no a otros sistemas normativos) y, por otro lado, porque el objeto de la remisión son disposiciones concretas en las que el Legislador ha catalogado, inequívocamente, como actos o hechos de corrupción.

26.1. En efecto, el uso del término "corrupción" está lógicamente vinculado al concepto de sistema normativo, de tal manera que no es posible hablar de corrupción sin tener en cuenta simultáneamente un marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada como tal[72]. En otros términos, un acto se asume como corrupto porque infringe una norma que le sirve de referencia. Pero, como es evidente, en la sociedad pueden existir varios sistemas normativos, además del jurídico, tales como los religiosos, jurídicos, políticos, económicos, deportivos, etc.,

y, en consecuencia, un comportamiento puede ser considerado corrupto conforme a uno cualquiera de estos sistemas, sin que necesariamente lo sea a la luz del otro[73]: una conducta puede tener tal connotación, por ejemplo, en el campo deportivo o económico y no tenerla en el sistema jurídico[74].

Sin embargo, al tratarse de un tipo disciplinario en blanco, el reenvío que efectúa la disposición demandada no puede ser a un sistema normativo distinto que al ordenamiento jurídico[75]. Como se indicó en las consideraciones, en materia disciplinaria el Constituyente establece que "los servidores públicos no pueden ser juzgados sino conforme a las leyes preexistentes" y "sólo son responsables por infringir la Constitución y la ley" (Arts. 6 y 29 de la C.P.); así mismo, previó que en el ejercicio de sus funciones se someterán a los comportamientos descritos en la Constitución, la ley y el reglamento y que, en todo caso, "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento" (Arts. 122 y 123 de la C.P.). Además, confiere la competencia al Legislador para crear, modificar o derogar el régimen de responsabilidad al que se someten los servidores del Estado (Art. 124 de la C.P.). Por lo tanto, pese a que "hechos de corrupción" pueden manifestarse en distintos ámbitos normativos, para los efectos de la norma, la remisión se circunscribe a los que son de tal manera considerados por el ordenamiento jurídico.

26.2. De otra parte, el objeto de la remisión dentro del sistema jurídico, a su vez, solo son a aquellos comportamientos que el Legislador ha calificado inequívocamente como constitutivos de corrupción. El tipo en blanco no permite completar la infracción disciplinaria con las prohibiciones u obligaciones que, por ejemplo, de acuerdo con un concepto de corrupción construido por el intérprete, a partir de las propias normas o de cualquier otro modo, puedan ser así catalogadas. Por las mismas razones constitucionales indicadas en el párrafo anterior y la forma de operar de la técnica del tipo en blanco, solo se estará en presencia de un hecho de corrupción en los eventos en los cuales el Legislador haya definido con claridad que se trata de un acto de esta

naturaleza o, inequívocamente, pueda concluirse que se está frente a una conducta así considerada por la autoridad normativa.

27. En este orden de ideas, la Sala concluye que no se requiere que el Legislador elabore una definición rigurosa y estricta de los conceptos que usa para sancionar o prohibir conductas, ni que el intérprete pueda llegar a hacerlo, a partir de los casos regulados, como al parecer lo considera la demandante. Esto sería, además, muy problemático e incluso inconveniente, tratándose de conceptos como el de "corrupción", cuyos casos de aplicación pueden resultar claros, pero no siempre así una definición completa y acabada. De hecho, en la Sentencia C-434 de 2013 se puso de presente que durante el trámite de la Ley 1474 de 2011, el Congreso había optado por una concepción dinámica del fenómeno de la corrupción, debido a la gran capacidad de mutación de las formas en que se concreta, así como de la complejidad que adoptan dichas formas.

De este modo, cuando se incorporan conceptos jurídicos indeterminados o tipos en blanco en las faltas disciplinarias, solamente es necesario que, con base en parámetros objetivos y, en especial, de índole normativa, el operador y los destinatarios estén en posibilidad de comprender de forma cierta y segura el campo de aplicación de la falta, como lo consideraron la mayoría de intervinientes y ocurre precisamente en este caso. La expresión "hechos de corrupción" tiene diversas aplicaciones legislativas, conforme quedó evidenciado. Sin embargo, no desconoce el principio constitucional de tipicidad en materia disciplinaria, en la medida en que, más allá de la construcción de un concepto exacto, existen normas que inequívocamente prevén prohibiciones o sanciones por hechos de corrupción, dado que fueron expedidas con ese claro propósito o el Congreso expresamente denominó de tal manera los compendios normativos, los capítulos o las disposiciones mismas, de tal modo que permiten completar adecuadamente el tipo disciplinario parcialmente demandado.

Tales prohibiciones o sanciones por hechos de corrupción, pese a no ser en sí mismas las conductas constitutivas de la infracción disciplinaria acusada, vienen a completar el

tipo en el que se halla inserta la expresión objeto de censura. Como se clarificó al analizar la aptitud sustantiva de la demanda, la aplicación de la norma supone la identificación sobre sus términos, de tal manera que la sanción por adoptar represalias contra quien denuncie “hechos de corrupción”, implica determinar aquello a lo que se refieren los vocablos que se califican de imprecisos por la actora. A estos, sin embargo, como queda evidenciado, se ha referido el Legislador en varias ocasiones, mediante la introducción de prohibiciones o sanciones, por lo cual, el contenido integral de la falta disciplinaria puede ser adecuadamente determinado.

Así, la disposición impugnada es compatible con el principio constitucional de tipicidad (Art. 29 de la C.P.) y procederá a declarar su exequibilidad en la parte resolutiva de esta Sentencia.

iii. Síntesis de la decisión

28. La demandante acusó de inconstitucional el artículo 62.10. de la Ley 1952 de 2019, según el cual, sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, constituye falta gravísima cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción. La acusación afirmaba que el vocablo “corrupción” era impreciso, pues en el ordenamiento jurídico no existen reglas que permitan determinar inequívocamente su significado. Como consecuencia, sostenía que no era claro cuáles comportamientos o actuaciones podrían ser calificados como “hechos de corrupción” y, por lo tanto, se desconocía el principio constitucional de tipicidad (Art. 29 de la C.P.).

El Procurador General de la Nación y, casi en su totalidad, los intervinientes discrepaban de la demandante, pues consideraban que la existencia de normas

referidas a actos constitutivos de corrupción, justamente, hacían preciso aquello a lo que se refieren los vocablos impugnados y, por lo tanto, que estos resultan compatibles con el principio de tipicidad. En contraste, solo la Universidad Surcolombiana señalaba que, conforme a la jurisprudencia constitucional, la corrupción tiene efectos en los ámbitos político, económico, administrativo público y jurídico, lo cual ponía de manifiesto la imposibilidad de una definición inequívoca de la expresión demandada.

En los anteriores términos, la Sala abordó como problema jurídico si la expresión "hechos de corrupción", contenida en una falta disciplinaria gravísima, quebrantaba el principio de tipicidad (Art. 29 de la C.P.), debido a la presunta imposibilidad de identificar un concepto unívoco de "corrupción" a partir de diversas normas en las que el Legislador se refiere a comportamientos o actos así considerados. En las consideraciones, en sustancia, la Corte reiteró que, en razón del carácter sancionatorio del derecho disciplinario, a sus actuaciones es aplicable el principio de tipicidad. Sin embargo, precisó que debido a la naturaleza de las conductas sancionadas, los bienes jurídicos amparados, la teleología de las facultades sancionatorias, los sujetos disciplinables y los efectos jurídicos que se producen frente a la sociedad, el principio de tipicidad no opera con el mismo rigor que en el derecho penal, sino que admite cierta flexibilidad.

En el mismo sentido, explicó que la anterior flexibilidad se expresa en un plano doble, uno referido a la precisión requerida de los tipos disciplinarios y el otro relativo a la amplitud de que dispone el operador para adelantar el proceso de adecuación típica. En lo que aquí interesa, destacó que uno de los aspectos relativos a la precisión requerida en las infracciones disciplinarias tiene que ver con el hecho de que en materia disciplinaria se admiten tipos en blanco. Estos, subrayó, son descripciones incompletas de las conductas efectivamente sancionadas o de las correspondientes sanciones fijadas, pero que, en todo caso, son susceptibles de ser complementadas por otras normas a las cuales remiten, a través de interpretación sistemática. Indicó que

se caracterizan porque el reenvío es claro y no subsisten dudas acerca de los deberes, mandatos o prohibiciones, que estructuran la falta.

Al resolver el cargo, la Sala Plena concluyó que la expresión acusada hace de la infracción disciplinaria demandada un tipo en blanco, compatible con la Constitución, debido a que hace un reenvío normativo cierto, que permite determinar inequívocamente el alcance de la conducta, pues diversas normas jurídicas prohíben o sancionan conductas que el Legislador ha considerado constitutivas de corrupción. A este respecto, sostuvo a modo de ejemplo que la Ley 1474 de 2011 e instrumentos internacionales aprobados por el Estado colombiano, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada establecen inequívocamente prohibiciones y sanciones relacionadas con conductas de corrupción, en la medida en que fueron expedidos con ese claro propósito o el Legislador expresamente denominó de tal manera los compendios normativos, los capítulos o las disposiciones mismas.

En este sentido, determinó que se trata de preceptos que de forma cierta permiten completar el tipo disciplinario acusado, el cual, por consiguiente, no infringe el principio constitucional de tipicidad, cuya exequibilidad se dispuso entonces declarar en la parte resolutiva de esta Sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

DECLARAR EXEQUIBLE, por el cargo analizado en esta Sentencia, la expresión “hechos de corrupción” contenida en el numeral 10 del artículo 62 de la Ley 1952 de 2019, “[p]or 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”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La demanda también aparece firmada por Doralba Muñoz Muñoz. Sin embargo, solo cuenta con presentación personal de Kelly Yaneth Quevedo Origua. Conforme lo ha sostenido esta Corporación (Sentencia C-827 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en los términos del numeral 6 del artículo 40 de la Constitución, el derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley, se encuentra en cabeza de los ciudadanos colombianos en ejercicio, condición que debe ser demostrada mediante la comparecencia personal ante el funcionario competente que dé fe de tal circunstancia (Juez o notario). En consecuencia, dado que no consta que Doralba Muñoz Muñoz haya realizado la respectiva presentación personal, solo se tendrá como demandante a Kelly Yaneth Quevedo Origua, quien realizó la correspondiente diligencia en la Secretaría General de la Corte Constitucional (folio 14 de la demanda).

[2] Al respecto, cita los artículos 2, 3, 4, 10, 17, 18, 26, 27, 28 y 29 de la Ley 1474 de 2011 ("[p]or la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública") y 9 de la Ley 412 de 1997 ("[p]or la cual se aprueba la «Convención Interamericana contra la Corrupción», suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis").

[3] Referencia aquí los artículos 16 y 133 de la Ley 1474 de 2011, 15 de la Ley 970 de 2005 ("[p]or medio de la cual se aprueba la «Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003") y 6 de la Ley 412 de 1997.

[4] Esto podría identificarse, en su parecer, por ejemplo en los artículos 77 y 78 de la Ley 1474 de 2011, y 5, 10, 13 y 9 (inciso 1º del literal b) de la Ley 907 de 2005.

[5] Cita a este respecto el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

[6] Hace mención al artículo 88 de la Ley 1474 de 2011.

[7] Cita los artículos 7 y 22 de la Ley 1474 de 2011.

[8] Menciona los artículos 30 de la Ley 1474 de 2011, 16 de la Ley 970 de 2005 y 8 de la Ley 412 de 1997.

[9] Cita los artículos 8, 9 y 73 de la Ley 1474 de 2011 y 6.1 de la Ley 970 de 2005.

[10] Estos principios se encuentran contenidos en el artículo 8, numerales 1 y 2, de la Ley 970 de 2005.

[11] La referencia es a la Sentencia del 6 de mayo de 2018. M.P. Eugenio Fernández Carlier.

[13] Artículo VI. Actos de corrupción. 1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción: a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones

públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. 2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

[14] Desde sus primeros años, la Sala Plena explicó que en tanto la competencia de la Corte tiene la finalidad de excluir la disposición impugnada del sistema jurídico, no procedía su ejercicio para retirar de aquél "lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, al haber derogado o modificado los preceptos demandados" (Sentencia C-467 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz). La norma derogada o subrogada, reafirmó la Sala, "no está en condiciones de quebrantar la Constitución". En un sentido similar, en la Sentencia C-1144 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Sala Plena afirmó: "9- Así, tal y como lo ha venido señalando esta Corporación, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se acusen normas legales que han sido derogadas, sustituidas o modificadas por un acto propio y voluntario del legislador, no existe fundamento lógico para que el organismo de control Constitucional entre a juzgar de fondo su potencial incongruencia con el ordenamiento Superior, resultando necesaria la inhibición por evidente sustracción de materia. A tal determinación se llega, si se analiza que el proceso de inexequibilidad persigue, de manera específica y unívoca, retirar del ordenamiento jurídico aquellos preceptos que tiendan a amenazar o desconocer los principios y valores que la Constitución Política proclama, hecho que, por supuesto, no tienen ocurrencia cuando la norma ha

dejado de regir". En el mismo sentido, ver la Sentencia C-329 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[15] Ver, entre otras, las sentencias C-047 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía; C-471 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-709 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-825 de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-896 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-728 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y C-192 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. Una norma derogada produce efectos jurídicos porque, a pesar de no estar vigente, es aplicable en la actualidad. Tal cosa ocurre gracias a la existencia de otras normas, estas sí vigentes en el sistema jurídico actual, que establecen criterios de aplicabilidad, como, por ejemplo, el principio constitucional de favorabilidad o las reglas que establecen el efecto general de la Ley y, como correlato, la ultractividad de las normas derogadas para supuestos de hecho acaecidos bajo su vigencia. Ver Bulygin, Eugenio, "Tiempo y validez", en Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio, Análisis lógico y derecho, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 195-214; y Guastini, Riccardo, La sintassi del diritto (La sintaxis del derecho), Giappichelli, Torino, 2011, pp. 311-314.

[16] En la Sentencia C-023 de 1998 (M.P. Jorge Arango Mejía), el demandante y el Procurador General de la Nación sostenían que los artículos 254 y 268 del Código de Procedimiento Civil, preceptos entonces acusados, se encontraban suspendidos por el artículo 25 del decreto 2651 de 1991, cuya vigencia fue prorrogada hasta el 10 de julio de 1998. Solicitaban, sin embargo, un pronunciamiento de fondo, aunque en sentidos opuestos. La Sala Plena determinó su exequibilidad y clarificó: "la Corte Constitucional, sostiene que estas normas, las demandadas, en ningún momento han estado suspendidas por el artículo 25 transcrito. Aunque es bueno aclarar que si las normas se encontraran suspendidas, ello no sería obstáculo para que la Corte decidiera sobre su exequibilidad".

[17] En la Sentencia C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte analizó la demanda contra un fragmento del artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pese a que el

Legislador había sometido a un plazo su entrada en vigencia, el cual no se había cumplido al momento del examen de constitucionalidad. La Sala desestimó el argumento de que debido a la advertida circunstancia, no era viable el control de constitucionalidad, sobre la base de que, habiendo sido aprobada y sancionada, se trataba de una regulación perteneciente al sistema jurídico, lo cual era suficiente para que la Corte asumiera las demandas que contra ella se presentaran. De este modo, afirmó: “la vigencia de las normas objeto de control de constitucionalidad no es un requisito sine qua non para conocer de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Así por ejemplo, la Corte se ha declarado competente para conocer de normas derogadas, cuando persisten efectos jurídicos ultraactivos que puedan contradecir los postulados constitucionales. De la misma manera, como sucede en el presente caso, nada se opone a que una norma que integra válidamente el ordenamiento jurídico, pero respecto de la cual el legislador ha diferido su vigencia, sea susceptible de la acción pública de inconstitucionalidad”. En el mismo sentido, en la Sentencia C-699 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), la Sala Plena conoció de una demanda formulada contra varias disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecieron instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Aunque en función de Constituyente derivado, el Congreso de la República había sometido la entrada en vigencia de la reforma constitucional, ya no a un plazo, sino al acto de refrendación popular cuya ocurrencia era incierta al momento en que se ejerció la revisión constitucional. La Sala analizó de fondo la demanda, indicó que la definición sobre la entrada en vigencia de la reforma correspondía al propio Congreso y determinó que la indefinición al respecto no impedía el desarrollo de su función, “por cuanto para habilitar las competencias de control de esta Corporación basta con que tenga vocación de entrar en vigencia”. Recientemente, este Tribunal analizó una disposición cuya vigencia se encontraba suspendida. En la Sentencia C-234 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera), la Corte se ocupó de resolver una acusación contra una disposición del Código de Comercio, relativa a uno de los casos en los cuales no se puede conceder patente de invención. Como cuestión previa, determinó que

al momento en que se produjo la norma acusada no había entrado en vigor la regulación sobre el mismo tema en el marco del derecho comunitario, pero que a causa del proceso de integración del Estado colombiano a la Comunidad Andina, el derecho derivado expedido (v. gr., por la Comisión Andina de Naciones a través de sus decisiones) adquiere vigencia en el país e irradia efectos directos y de prevalencia. Como resultado, indicó que, conforme a la Sentencia C-137 de 1996, se puede solicitar su aplicación por las autoridades nacionales y, en caso de conflicto, desplaza la norma nacional (la providencia cita la decisión del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso 111-IP-2014, en la cual este consideró: "[e]n caso de presentarse antinomias entre el Derecho Comunitario Andino y el Derecho Interno de los Países Miembros, prevalece el primero, al igual que cuando se presente la misma situación entre el Derecho Comunitario Andino y las normas de derecho internacional. Por lo anterior, la norma contraria al Derecho Comunitario Andino es automáticamente inaplicable"). Debido a lo anterior, la Sala Plena señaló que, en principio, mientras persistiera la decisión soberana del Estado de integrar la Comunidad Andina y ésta se ocupe de regular el régimen de patentes, la norma acusada tenía los efectos suspendidos. Subrayó que, sin embargo, esto no comportaba efecto derogatorio alguno sobre la regla interna y que esta permanecía actualmente "como parte integrante del sistema de fuentes autoritativas del Derecho". Así, concluyó: "aunque los efectos del enunciado normativo del que hace parte la expresión "o las buenas costumbres" del artículo 538, numeral 3, del Código de Comercio se encuentren suspendidos, la Corte es competente para realizar un pronunciamiento de fondo con sujeción al cargo formulado, en garantía de la supremacía constitucional". En la Sentencia C-329 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte señaló: "[l]a vocación de eficacia de toda disposición normativa implica que su vigencia sea, en principio, condición para que pueda producir efectos. Sin embargo, ello no siempre es así. Una disposición puede encontrarse vigente, pero no estar produciendo efectos, por ejemplo, cuando se encuentra suspendida".

[18] "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022".

[19] "Artículo 140. PRÓRROGA CÓDIGO GENERAL DISCIPLINARIO. Prorróguese

hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la ley 1952 de 2019".

[20] Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[21] Algo similar se planteó en la Sentencia C-030 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en donde se acusaba de inconstitucionales unos tipos disciplinarios en blanco: "3.1 La demanda pretende elevar cargos de constitucionalidad en relación con la vulneración de los artículos 1º, 6º 16 y 29 de la Constitución Política. No obstante, la Sala evidencia que los argumentos esgrimidos en el libelo se refieren todos a la vulneración de los principios de tipicidad y de legalidad, rectores del debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior, de lo cual deriva el demandante la vulneración de los demás derechos fundamentales invocados. De esta manera, concluye la Sala que la acusación se reduce a un único y verdadero cargo de constitucionalidad, relativo a la violación de los principios de tipicidad y legalidad, y por tanto del debido proceso, contenido en el artículo 29 Superior. Por esta razón, se delimitará el examen constitucional al cargo por violación de los principios de tipicidad y legalidad".

[22] El inciso tercero del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 prescribe: "La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales".

[23] Sentencias C-055 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-182 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-128 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[24] Con la finalidad de determinar si la proposición jurídica es completa o es necesaria la ampliación de lo que se somete al control constitucional, la Corte ha dicho que debe tenerse en cuenta dos elementos: "(i) que lo acusado sea un contenido comprensible como regla de derecho que pueda contrastarse con las normas constitucionales y (ii) si los apartes que no han sido demandados perderían la capacidad de producir efectos jurídicos en caso de declararse la inexequibilidad del fragmento normativo demandado, es procedente la

integración de la unidad normativa". Sentencia C-182 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver, así mismo, las sentencias C-109 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-055 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y C-547 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[25] "Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo".

[26] Sentencia C-818 de 1005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[27] Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo fallo, la Sala cita a García de Enterría, cuando afirma: "[l]a actividad administrativa de policía se caracterizaría por ser una actividad de limitación de derechos de ciudadanos, con objeto de prevenir los peligros que de su libre ejercicio podrían derivarse para la colectividad, y tal actividad se expresaría en formas típicas, las más peculiares de las cuales serían órdenes, autorizaciones, sanciones y coacciones. // "Esa doctrina que tuvo que ser apuntada con la distinción entre policía general, o de orden público, y policías especiales, ha sido abandonada y la policía se ha reducido en la actual doctrina alemana a su función específica referida al orden público. Se habla ahora, como concepto general para la actividad interventora de la administración de Administración ordenadora, no en el sentido del orden público, sino en el genérico de la ordenación de las actividades privadas, concepto que se contrapone a administración prestacional, que realiza servicios o prestaciones en favor de los administrados"(Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, Madrid, 1986, T.II, p. 96.).

[28] Sentencias C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[29] Ver sentencias C-1112 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-242 de 1999. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica; y T-492 de 2002. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[30] Sentencia C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[31] Sentencias C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-1093 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En la Sentencia C-948 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), precisó la Sala: "[c]onstituye elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho, la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que, el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública".

[32] Ver sentencias C-155 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-280 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte explicó que el derecho disciplinario "es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (C.P. art. 1º), por cuanto de esta manera se busca garantizar la buena marcha Por ello el derecho disciplinario "está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones" , ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP. art. 6º)". Ver, así mismo, Sentencias C-341 de 1996. En esta misma decisión, se resaltó que la administración se halla instituida para servir a los altos intereses de la comunidad, lo cual se traduce en el deber de desarrollar actividades concretas de beneficio colectivo para satisfacer las necesidades insatisfechas de ésta, mediante el ejercicio de los diferentes poderes de intervención de que dispone, todo lo cual impone que la actividad de los funcionarios estatales se adecue a los imperativos de la eficacia, la eficiencia y la moralidad administrativa. De este modo, afirmó la Sala, "se asegura el adecuado funcionamiento de los servicios estatales, el correcto manejo y la preservación del patrimonio público, y

la buena imagen de la administración, la cual gana legitimidad y credibilidad frente a la comunidad".

[33] Sentencia C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[35] Ver, entre otras, las sentencias T-438 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-195 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-244 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-280 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiteradas en la Sentencia C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Ver, también, la Sentencia C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[36] Sentencias C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-599 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz; C-195 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-390 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-259 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-244 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-280 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.; y C-690 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la Sentencia C-1161 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), señaló la Sala Plena: "10- Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta pues, como esta Corporación ya lo había señalado, las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas". Ver, así mismo, la Sentencia C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En igual sentido, en la Sentencia C-564 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), indicó: "5.5. El principio de legalidad, en términos generales, puede concretarse en dos aspectos: el primero, que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y, el segundo, en la precisión que se empleé en ésta para determinar la conducta o hecho objeto de reproche y la sanción que ha de imponerse. Aspecto éste de gran importancia, pues con él se busca recortar al

máximo la facultad discrecional de la administración en ejercicio del poder sancionatorio que le es propio".

[37] Así, los artículos 6 y 29 de la Constitución establecen que los servidores públicos no pueden "ser juzgados sino conforme a las leyes preexistentes", y que "sólo son responsables por infringir la Constitución y la ley". De otra parte, los artículos 122 y 123 de la Constitución, prevén que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se someterán a los comportamientos descritos en la Constitución, la ley y el reglamento y que, en todo caso, "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento". Por parte, el artículo 124 de la Constitución, asigna al Legislador la potestad normativa para crear, modificar o derogar el régimen de responsabilidad al que se someten los servidores del Estado. Ver Sentencia C-030 de 2012. . M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[38] La Corte ha reconocido que no es contrario al principio de legalidad que los "reglamentos internos" de ciertas entidades del Estado establezcan su propio régimen disciplinario, bajo la condición que la ley expresamente así lo autorice y, además, fije como mínimo (i) los elementos básicos de la conducta sancionada, (ii) los criterios para su definición, (iii) las sanciones y las pautas para su determinación y, finalmente, (iv) los procedimientos para su imposición acordes con las garantías estructurales del debido proceso. Ver sentencias C-530 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-406 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-475 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[39] Sentencias C-393 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-796 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[40] Sentencias C-653 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1093 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[41] Sentencia C-796 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la Sentencia C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[42] Al referirse a los estándares de garantía del derecho penal, en paralelo con los del derecho sancionatorio en general, sostuvo la Corte: “Evidentemente, tales principios no aplican exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, en la medida en que entre esa clase de normas y los otros derechos sancionatorios existen claras diferencias. Así, el derecho penal no sólo afecta, por regla general, el derecho a la libertad personal sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. Otros derechos sancionadores, en contraste, no sólo no afectan la libertad física, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, como los servidores públicos, o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como los médicos, abogados o contadores”. Sentencia C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. “La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías – quedando a salvo su núcleo esencial – en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido”. Sentencia T-145 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[43] Sentencia C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, reiterada en la Sentencia C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[44] Sentencias T-1093 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-818 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-507 de 2006 y T-1039 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[45] Sentencias C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[46] Sentencia C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Ver, también, la Sentencia T-1093 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[47] Sentencias T-1093 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[48] "Los tipos sancionadores administrativos… no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o prohibición cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pretipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción. Y por ello si se quisiera ser riguroso, la descripción literal de un tipo infractor habría de consistir en la reproducción de la orden o prohibición del pretipo con la advertencia añadida de la sanción que lleva aparejada su incumplimiento, es decir una reproducción de textos en doble tipografía" (NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos. Madrid, 1994. P. 298. Citado por Jaime Ossa Arbeláez en DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Ed. Legis Bogotá 2000). Referencia realizada en la Sentencia C-414 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En la Sentencia C-181 de 2002, planteó la Sala Plena: "[l]a visión que emerge de las consideraciones anteriores es que al elenco de las normas disciplinarias tiene un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse aquél para imponer las sanciones correspondientes. Así, la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado". Ver sentencias C-948 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-708 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis.; C-124 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-155 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[49] Sentencia C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[50] Sentencias C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-127 de 1993

y C-559 de 1999. M.P Alejandro Martínez Caballero.

[51] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[52] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[53] La referencia es a la Ley 643 de 2001.

[54] Sentencia C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[55] Sentencia C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[56] Sentencia C-406 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[57] Sentencia C-350 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

[58] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[59] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[60] En la Sentencia C-427 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Sala Plena declaró exequible una norma que prohibía a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación 'ejecutar en el lugar de trabajo o en sitio público, cualquier acto contra la moral o las buenas costumbres'. Para sustentar el fallo, la Corte Constitucional decidió seguir en extenso la posición que sobre el tema había fijado la Corte Suprema de Justicia, en un caso decidido en 1982. En la decisión preconstitucional se había sostenido que "la regulación genérica de la conducta indebida del funcionario no comporta la facultad de su catalogación arbitraria o caprichosa, ni releva a la autoridad de la obligación de ceñir sus mandatos o decisiones a los precisos cometidos propuestos", siendo necesario "dejar nítidos algunos parámetros esenciales de interpretación" que concreten lo indefinido de la infracción analizada (faltas a la moral social). Ver Sentencia C-350 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa.

[61] En la Sentencia C-350 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa), se advirtió que con posterioridad a 1994, los desarrollos de la jurisprudencia se encuentran "cada vez más comprometidos con la defensa material del principio

de legalidad y de las libertades personales, [lo que] ha llevado a que la Corte Constitucional sea más estricta en el control de las normas sancionatorias que por su grado de indeterminación puedan poner en riesgo los derechos fundamentales de las personas". Se subraya esta observación, en la Sentencia C-762 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[62] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[63] M.P. María Victoria Calle Correa.

[64] Las expresiones demandadas fueron las siguientes: "c) Tratar con respeto, imparcialidad y rectitud a todas las personas con quienes tenga relación con motivo del ejercicio de la profesión…", "e) Ejecutar en el lugar donde ejerza su profesión, actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres…", "a) Interesarse por el bien público, con el objeto de contribuir con sus conocimientos, capacidad y experiencia para servir a la humanidad", y "b) Cooperar para el progreso de la sociedad, aportando su colaboración intelectual y material en obras culturales, ilustración técnica, ciencia aplicada e investigación científica", "c) aplicar el máximo de su esfuerzo en el sentido de lograr una clara expresión hacia la comunidad de los aspectos técnicos y de los asuntos relacionados con sus respectivas, profesiones y su ejercicio", "a) Contribuir con su conducta profesional y con todos los medios a su alcance para que en el consenso público se preserve un exacto concepto de estas profesiones, de su dignidad y del alto respeto que merecen…", "c) Fijar para los colegas que actúen como colaboradores o empleados suyos, salarios, honorarios, retribuciones o compensaciones justas y adecuadas, acordes con la dignidad de las profesiones y la importancia de los servicios que prestan", "b) Los profesionales que se hallen ligados entre sí por razón de jerarquía, ya sea en la administración pública o privada, se deben mutuamente, independiente (sic) y sin perjuicio de aquella relación, el respeto y el trato impuesto por su condición de colegas", "b) Los profesionales superiores jerárquicos, deben abstenerse de proceder en forma que desprestigie o menoscabe a los profesionales que ocupen cargos subalternos al suyo", y "b) Los profesionales que participen en un concurso o licitación están obligados a observar la más estricta disciplina y el máximo

respeto hacia los miembros del jurado o junta de selección, los funcionarios y los demás participantes”

[65] M.P. María Victoria Calle Correa.

[66] Sentencias C-427 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz; C-124 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-1093 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[67] Sentencia C-155 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[68] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[69] “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

[70] A este respecto, ver la Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 15 de noviembre de 2017, rad. 11001032500020140036000, M.P. César Palomino Cortés. El Consejo de Estado determinó que la Procuraduría General de la Nación carecía de competencia para imponer una sanción que restringía, casi que a perpetuidad, los derechos políticos de una persona para ser elegida en cargos de elección popular, como también para separarla del cargo de Alcalde Mayor de Bogotá, para el cual había sido elegido mediante sufragio universal. Sostuvo que ninguna de las conductas investigadas y sancionadas podían calificarse como actos de corrupción, a la luz del artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, único supuesto que, conforme a la jurisprudencia constitucional, habría habilitado la competencia de la Procuraduría para emitir la referida sanción.

[71] Así, por ejemplo, el inciso final del artículo 122 de la Constitución, en concordancia con el parágrafo 2º del artículo 42 de la Ley 1952 de 2019, sobre la definición de “delitos de afecten el patrimonio del Estado”, de la misma manera que varias conductas punibles “contra la administración pública”

deberán ser consideradas hechos de corrupción, en tanto coincidan desde el punto de vista de su contenido material con las prohibiciones o sanciones previstas como tales en la Ley 1474 de 2011 o en los instrumentos internacionales citados.

[72] Garzón Valdés, Ernesto, "Acerca del concepto de corrupción", en Íd., Filosofía, política, derecho: escritos seleccionados, Universitat de Valencia, Valencia, 2001, p. 209. En el mismo sentido, ver Malem Seña, Jorge, La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Gedisa, Barcelona, 2002, p. 33.

[73] Esta idea se funda en la constatación de que, que al hablar de corrupción, conforme al uso ordinario del lenguaje, por lo general no se requiere la existencia de una autoridad pública o de un agente que ocupe un puesto oficial, sino solamente de una persona que, en virtud de su posición dentro del sistema normativo de referencia, cuente con la capacidad de tomar decisiones y tenga deberes posicionales a su cargo, los cuales precisamente infringe con el acto de corrupción. Garzón Valdés, Ernesto, Op. Cit., pp. 209-210.

[74] Ernesto Garzón plantea que es corrupción, por ejemplo el caso de un arquero de una escuadra de primera división que, al parecer, a cambio de una fuerte suma de dinero, hizo perder a su propio equipo. Garzón Valdés. Ernesto, Op. Cit., pp. 211. También podrían ser considerados supuestos de corrupción prácticas comerciales que, sin estar reguladas por el derecho, suponen un desconocimiento a las reglas del libre mercado, tácita pero claramente aceptadas en el ámbito mercantil. En este sentido, ver Malem Seña, Jorge, Op. Cit., p. 33.

[75] En un sentido similar, ver la Sentencia C-371 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). En esta decisión, la Corte analizó una demanda contra la expresión "buena conducta" a cuya obligación debía comprometerse el sindicado dentro del proceso penal que obtuviera la libertad provisional o el beneficiario de la suspensión de la ejecución de la pena, conforme a los artículos 368.2. de la Ley 600 de 2000 (anterior Código de Procedimiento Penal) y 65.2. de la Ley 599

de 2000 (Código Penal). En su argumentación, la Corte sostuvo que el concepto de “buena conducta”, “no obstante su indeterminación, cuando está contenido en una ley, es un concepto jurídico, y que por consiguiente su aplicación no refiere al operador a ámbitos meta-jurídicos como el de la moral, o extra-jurídicos como el propio de ordenamientos religiosos o privados, cualquiera que sea su naturaleza, sino que debe hacerse a la luz de los valores, los principios y las reglas de derecho contenidas en el ordenamiento y que sirven de fundamento a la institución jurídica en cuya regulación está incorporado el concepto jurídico indeterminado”. Los conceptos jurídicos indeterminados, pueden ser determinados gracias a parámetros de valor o de experiencia incorporados al ordenamiento jurídico o a criterios técnicos, lógicos o empíricos. Por lo tanto, si bien en esta Sentencia se planteó la correspondencia de la expresión demandada con disposiciones jurídicas, la determinación de tal clase de conceptos opera también a partir de otros criterios, lo cual no sucede con los tipos en blanco, en donde siempre hay una remisión a otras normas del sistema jurídico.