

Sentencia C-475/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia porque demanda cumple los requisitos legales

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL DEL ESTADO-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN POLITICA CRIMINAL DEL ESTADO-Límites

TEST DE IGUALDAD-Pasos

DERECHO A LA IGUALDAD-Es objetivo y no formal

DELITO DE UTILIZACION INDEBIDA DE INFORMACION OBTENIDA EN EL EJERCICIO DE FUNCION PUBLICA-Tipificación no vulnera el principio de igualdad/DELITO DE UTILIZACION INDEBIDA DE INFORMACION OBTENIDA EN EL EJERCICIO DE FUNCION PUBLICA-Establecimiento de límite temporal en la tipificación

Para el demandante las expresiones “durante el año inmediatamente anterior” contenidas en el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 vulneran el derecho a la igualdad, toda vez que establecerían una discriminación entre los servidores públicos y las demás personas, toda vez que a los primeros se les posibilita pasado un año vulnerar los derechos de los demás ciudadanos en la medida en que pueden utilizar la información por ellos conocida en su condición de servidores públicos. La Corte constata que no resulta posible equiparar la situación de los servidores públicos a los que se aplica la norma en que se contienen las expresiones acusadas con la de cualquier otra persona. Cabe destacar en efecto que el actor no toma en cuenta que el bien jurídico específico que se pretende proteger por la norma es la administración pública y que es en consecuencia en relación con la protección de ese bien jurídico específico que debe analizarse la eventual vulneración del principio de igualdad invocado. En este sentido es claro que es en función de que se ha tenido acceso a determinada información en calidad de servidor público en el año inmediatamente anterior que el Legislador establece una sanción penal de multa en este caso y ello como acaba de verse en función de la protección del bien jurídico administración pública. Situación que no es predicable de cualquier otra persona que no tenga dicha calidad y que por tanto no tiene en esas condiciones acceso a la información aludida y desde esta perspectiva no está en capacidad de vulnerar de esta manera el bien jurídico administración pública. En ese orden de ideas, es claramente improcedente exigir el mismo tratamiento jurídico frente a supuestos de hecho diversos, y por tanto ninguna vulneración del principio de igualdad cabe predicarse respecto de la tipificación efectuada por el Legislador del delito de “Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública” pues ni siquiera los supuestos planteados por el actor resultan comparables. A ello cabe agregar que en sí mismo el límite temporal establecido en la norma se enmarca dentro de la potestad de configuración que la Constitución reconoce al Legislador para determinar la política criminal y en este sentido para penalizar o no determinadas conductas

Referencia: expediente D-5399

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “durante el año inmediatamente

anterior” contenida en el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el Código Penal”

Actor: Jesús Antonio Espitia Marín

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil cinco (2005)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jesús Antonio Espitia Marín presentó demanda contra la expresión “durante el año inmediatamente anterior” contenida en el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el Código Penal”, por la presunta vulneración del Preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 4º y 13 constitucionales.

Mediante auto del 23 de septiembre de 2004, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por considerar que la misma no reunía los presupuestos exigidos por el artículo 2º, del Decreto 2067 de 1991, pues no se indicaron en forma clara y precisa las razones por las que el precepto acusado de inconstitucionalidad contradecía el ordenamiento superior, en consecuencia concedió un término de 3 días al accionante para efectos de que éste corrigiera la demanda, advirtiéndole que si no era corregida dentro de ese término sería rechazada.

Dado que el accionante dentro del término legal, corrigió la demanda, el Magistrado Sustanciador, mediante auto del 14 de octubre de 2004, la admitió, pero solamente en relación con el cargo de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 13 superior, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también al Ministro del Interior y de Justicia y al Fiscal General de la Nación, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo, ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

En el mismo auto del 14 de octubre de 2004, el Magistrado Sustanciador decidió rechazar la demanda respecto de la acusación formulada por la supuesta vulneración del Preámbulo y los artículos 1º, 2º y 4º constitucionales, por considerar que en relación con ellos no se formularon cargos concretos de inconstitucionalidad.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el

concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No.44.097 del 24 de julio de 2000. Se subraya lo demandado.

“ LEY 599 DE 2000”

(julio 24)

por la cual se expide el Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

TITULO XV

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA

(...)

CAPITULO ONCE

De la utilización indebida de información

y de influencias derivadas del ejercicio de función pública

Artículo 431. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública. El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, información obtenida en calidad de tal y que no sea objeto de conocimiento público, incurrirá en multa.

(...)

I. LA DEMANDA

El demandante afirma que la expresión acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución Política toda vez que: “...permite divulgar una información que el servidor público conoció en su condición de tal, luego de transcurrido un año de que el servidor haya dejado el cargo, a lo cual no habría sanción alguna para el infractor con relación a los daños que pudiera ocasionar con la manifestación por él hecha...”. En ese orden de ideas considera que el precepto acusado establece una discriminación entre quienes ya cumplieron un año de haber sido servidores públicos y las demás personas, toda vez que a los primeros, se les posibilita vulnerar los derechos de los demás ciudadanos en la medida en que pueden divulgar la

información por ellos conocida en su condición de servidores públicos pasado un determinado tiempo, mientras que a las demás personas no se les da la misma posibilidad.

Advierte que no resulta razonable ni se justifica la diferencia de trato prevista por la expresión acusada entre los servidores públicos y un ciudadano común y corriente, toda vez que no existe ningún motivo constitucionalmente válido que justifique la posibilidad que se da en estas circunstancias de divulgar después de un año información que puede afectar los derechos de aquellos a quienes ésta concierne.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio referido a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso y solicita, en caso de que no se atienda su solicitud de inhibición, la declaratoria de exequibilidad de la expresión acusada, con base en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente considera que la demanda carece de uno de los lineamientos definidos por la Corte al momento de decidir sobre la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad, esto es el criterio de especificidad, al tiempo que los cargos se soportan en consecuencias fácticas no previstas en la norma, esto es en meras interpretaciones del demandante.

En ese orden de ideas considera que del texto de la demanda formulada por el actor, no se puede hacer una valoración objetiva respecto de la constitucionalidad del precepto acusado y en consecuencia se debe emitir una providencia inhibitoria.

No obstante, advierte que en el evento en que la Corte decida hacer un estudio de fondo de la demanda, debe declarar la exequibilidad de la expresión acusada, toda vez que el legislador al expedir la norma, lo hizo en ejercicio de su potestad de configuración legislativa considerando que la estructura de las conductas que se sancionan penalmente corresponden al ejercicio del poder punitivo del Estado.

En ese orden de ideas, afirma que la actividad del legislador al momento de definir los delitos: "...está sujeta a los límites que impone la propia Carta, de tal suerte que el ejercicio del ius puniendi supone una adecuación de la potestad del legislador con los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución, de tal manera que se garanticen efectivamente los derechos fundamentales dentro de un marco de respeto a la dignidad humana y la libertad...". Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-248 de 2004.

Señala que el legislador al configurar el delito de utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de la función pública, lo que hizo fue ampliar el ámbito de punibilidad del tipo previsto para los servidores en ejercicio de sus funciones, extendiendo así la protección del bien jurídico de la administración pública ante situaciones en las que el sujeto activo de la conducta no tiene vínculo laboral alguno con el Estado, como lo hizo también en los delitos de utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública y enriquecimiento ilícito de servidor público. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-319 de 1996.

Considera que el cargo formulado por el actor en relación con la vulneración del artículo 13 superior, no tiene fundamento alguno dado que el bien jurídico que el legislador pretendió proteger con la tipificación del delito contenido de la expresión acusada, fue la administración pública, de forma tal que la eventual afectación de derechos de diversa entidad por la divulgación de información obtenida en ejercicio de funciones públicas, por fuera del marco sancionatorio de la norma y que daría lugar a que se atentara contra otro u otros bienes jurídicos protegidos por la ley penal, podría adecuarse a la sanción prevista para otro delito distinto.

Afirma que el alcance jurídico que tiene la expresión acusada, se encuentra sometido a los parámetros del principio de legalidad, en particular al principio de tipicidad de acuerdo con el que corresponde al legislador describir de manera clara, precisa e inequívoca las conductas que han de considerarse como hechos delictivos.

Concluye entonces que: "...la descripción del artículo 431 del Código Penal se ajusta a las previsiones constitucionales, en tanto, como se ha advertido, con la incorporación del ingrediente normativo demandado se ha delimitado el margen de punibilidad atendiendo criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, y teniendo en cuenta además la naturaleza del bien jurídico y la plena aplicación del principio de legalidad ...".

1. Fiscalía General de la Nación

El Fiscal General de la Nación, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de la disposición acusada; con base en los argumentos que se resumen a continuación.

Considera que el límite temporal fijado por el legislador en la expresión acusada es totalmente razonable, pues establece un lapso prudencial contado a partir del retiro del cargo, para que el exservidor se abstenga de utilizar la información que haya sido de su conocimiento, especialmente si se considera que: "...la velocidad con la que actualmente fluye la información, hace que el periodo de un año, (...) sea más que suficiente para la protección de la administración pública, pues lo que hoy puede ser información de gran connotación susceptible de reserva, en un tiempo no muy lejano, incluso menor a un año, podría ser simple historia...".

Advierte que de conformidad con lo establecido por la Constitución Política le corresponde al legislador estructurar el ius puniendi estatal, y en ese entendido, el juicio de conveniencia sobre las estructuras de los tipos penales es un asunto asignado exclusivamente a su competencia. Al respecto cita apartes de las sentencias C-1490 de 2000 y C-553 de 2001.

Finalmente, señala que no es cierto que el ordenamiento jurídico nacional: "...permita dejar sin sanciones los casos que no puedan ser subsumidos bajo la norma en estudio, ya que hay que tener presente que corresponderá al organismo competente punitivo mirar si la conducta desplegada por ese ciudadano se adecua a otro tipo penal con el fin de determinar la posible pena a que se hace merecedor quien actúa de esa forma, a manera de ejemplo bien pudiera acomodarse dicho hecho al delito contemplado en el artículo 194 del Código Penal...".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3711, recibido el 26 de noviembre de 2004, en el que solicita a la Corte inhibirse para fallar de fondo en relación con la constitucionalidad de la expresión acusada, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal advierte que: "...Los argumentos expuestos por el ciudadano Espítia Marín son confusos y no permiten inferir cuál es el concepto de la violación del ordenamiento superior ni demuestra como el precepto acusado infringe las normas superiores invocadas".

Recuerda que la jurisprudencia constitucional ha señalado que: "...la formulación de un cargo constitucional específico contra la disposición demandada, constituye uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante, por lo que antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si el actor ha cumplido con la exigencia de fundamentar en debida forma el respectivo cargo, so pena de inhibirse para fallar por ineptitud sustantiva de la demanda, al carecer de argumento susceptibles de ser analizados por el juez constitucional...". Al respecto cita apartes de las sentencias C-131 de 1993 y C-045 de 2003.

Señala que la omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad, pues no corresponde al juez constitucional presumir el querer del demandante por cuanto la naturaleza de la acción se desvirtuaría al emitir pronunciamientos de fondo con base en demandas que no satisfacen unas mínimas exigencias, otorgándoles vocación oficiosa que en realidad no tienen.

Observa que en el caso del precepto acusado, la demanda fue inadmitida por no señalar expresamente las razones y los cargos que demostraban que el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 vulneraba la Constitución. Así mismo, que una vez corregida por el actor la Corte decidió rechazarla en relación con los cargos relativos a la transgresión del Preámbulo y los artículos 1º, 2º y 4º superiores, y solo la admitió en lo referente a la supuesta violación del artículo 13 constitucional.

La Vista Fiscal considera que: "...el ciudadano Espítia Marín no explicó suficientemente el concepto de la violación del principio de igualdad por parte de la norma acusada, ya que, bajo un contexto poco claro, intenta hacer una supuesta comparación entre los exfuncionarios y el resto de personas, sin definir supuestos de hecho claros que permitan realizar un verdadero test de igualdad, por lo que dicho cargo, también ha debido ser rechazado...".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las expresiones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor las expresiones “durante el año inmediatamente anterior” contenidas en el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 vulneran el derecho a la igualdad, toda vez que establecerían una discriminación entre los servidores públicos y las demás personas, toda vez que a los primeros se les posibilita pasado un año vulnerar los derechos de los demás ciudadanos en la medida en que pueden divulgar la información por ellos conocida en su condición de servidores públicos. Posibilidad que no existe para ninguna otra persona. Afirma igualmente que no resulta razonable ni se justifica la desigualdad prevista por la expresión acusada entre los servidores públicos y un ciudadano común y corriente, toda vez que no existe ningún motivo constitucionalmente válido que justifique la posibilidad para los primeros de utilizar la información simplemente por haber pasado un año.

Para el señor Procurador y para el interviniente en representación del Ministerio del Interior y de Justicia no se reúnen en este caso los presupuestos para adelantar el juicio de constitucionalidad por no haberse explicado clara y específicamente por el actor las razones por las cuales las expresiones acusadas vulneran el artículo 13 de la Constitución.

El interviniente señala en todo caso que si la Corte decide pronunciarse de fondo la norma debe ser declarada exequible por cuanto no existe en este caso ninguna vulneración al principio de igualdad al tiempo que ella se ajusta claramente al principio de legalidad de los delitos y las penas.

El señor Fiscal General de la Nación coincide en que las expresiones acusadas no vulneran en manera alguna el principio de igualdad y destaca que son otros tipos penales los que protegen los bienes jurídicos que el actor considera desprotegidos por dichas expresiones.

Debe la Corte en consecuencia establecer si las expresiones “durante el año inmediatamente anterior” contenidas en el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el Código Penal” que tipifica el delito de Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública vulneran o no el principio de igualdad por cuanto supuestamente establecen una discriminación entre los servidores públicos y las demás personas sin ninguna justificación.

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a: i) la solicitud de inhibición; ii) la potestad de configuración del Legislador y su autonomía para fijar la política criminal iii) el contenido y alcance de la disposición en la que se contienen las expresiones acusadas, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

3.1 La solicitud de inhibición

El señor Procurador General de la Nación afirma que el actor no formuló en debida forma el cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, por lo que solicita a la Corte inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso por ineptitud sustantiva de la demanda. En similar sentido se expresa el interviniente en representación del Ministerio del Interior y de Justicia para quien no se expresaron claros y específicos argumentos para sustentar el cargo referido

Al respecto, cabe recordar que la Corte ha explicado de manera reiterada que dado que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política¹, al ciudadano se le impone entonces como carga mínima que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional².

Ahora bien, en el presente caso la Corte constata que contrariamente a lo afirmado por el interviniente en representación del Ministerio del Interior y de Justicia y por señor Procurador General de la Nación, el actor no solo invoca la norma constitucional que considera vulnerada respecto de la cual se admitió la demanda, a saber el artículo 13 superior-, sino que explica que la vulneración del principio de igualdad se da por el establecimiento, en su criterio sin ninguna justificación, de una diferencia de trato entre los servidores públicos y las demás personas, al permitir a los primeros pasado un determinado tiempo divulgar o utilizar informaciones a las que se tuvo acceso como funcionario, posibilidad que no tienen las demás personas. Así mismo que la diferencia de trato aludida sería irrazonable pues dejaría sin protección la información que sobre determinadas personas pudiera tenerse y cuyos derechos podrían entonces ser vulnerados.

En este orden de ideas no puede afirmarse que el demandante haya incumplido la carga que le corresponde asumir para permitir el juicio de constitucionalidad, pues de la demanda se desprende claramente cuáles son las expresiones que se acusan, cual norma superior se viola y cuales las razones por las que se considera vulnerada. Recuérdese que una cosa es la fundamentación necesaria de la demanda y otra la prosperidad de las pretensiones.

Si bien como más adelante se explica es evidente que no asiste razón al actor y que la comparación que hace no toma en cuenta los presupuestos que esta Corporación ha señalado para poder entender vulnerado el principio de igualdad, como tampoco que el bien jurídico específico que se pretende proteger por la norma en que se contienen las expresiones acusadas es la administración pública, ello no significa que el actor no plantee un cargo que deba ser estudiado independientemente de su eficacia.

Téngase en cuenta que si bien los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 deben cumplirse, el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido a todo ciudadano para acudir ante la Jurisdicción Constitucional y obtener una sentencia³.

Tales fueron las razones que se tuvieron en cuenta para admitir parcialmente la demanda planteada y son las que llevan a la Corte a pronunciarse de fondo sobre la misma, de modo que la Corte se abstendrá de atender la solicitud formulada por el interviniente en representación del Ministerio del Interior y de Justicia y por señor Procurador General de la Nación y procederá a analizar la acusación formulada por el demandante.

3.2 La potestad de configuración del Legislador y su autonomía para fijar la política criminal

La Corte ha sido enfática en reconocer que para la definición de la política criminal del Estado

y, en particular, en materia penal para la configuración de las conductas punibles, el órgano legislativo tiene una competencia amplia y exclusiva que encuentra claro respaldo en el principio democrático y en la soberanía popular (C.P. arts. 1º y 3º), razón por la cual, corresponde a las mayorías políticas, representadas en el Congreso, determinar, dentro de los marcos de la Constitución Política, la orientación del Estado en estas materias⁴.

Esta circunstancia, permite que el legislador adopte distintas estrategias de política criminal, siempre que la alternativa aprobada, además de ser legítima en cuanto a la forma en que se configura, respete los valores, preceptos y principios constitucionales. Así las cosas, es evidente que la política criminal y el derecho penal no se encuentran definidos en el texto constitucional sino que corresponde al legislador desarrollarlos. La Corte ha precisado que en el ejercicio de su atribución el Congreso “no puede desbordar la Constitución y está subordinado a ella porque la Carta es norma de normas (CP art. 4). Pero, en función del pluralismo y la participación democrática, el Legislador puede tomar diversas opciones dentro del marco de la Carta.⁵”

En este sentido es claro para la Corte que la Constitución reconoce al Legislador una amplia potestad de configuración para desarrollar la política criminal y determinar o no el establecimiento de delitos y sanciones según la valoración que este haga en el marco de la Constitución⁶. Ese es el margen de acción de la función legislativa en materia punitiva, en el que si el legislador advierte que la criminalización es la forma más invasiva de control social, por su intensa afectación de la libertad, y esa circunstancia no contribuye al perfeccionamiento de una política adecuada al logro de los fines perseguidos por la norma, puede prescindir de ella luego de la ponderación que haga de la realidad que pretende controlar⁷.

La Corte también ha sido constante en afirmar que mientras en el cumplimiento de la función legislativa no resulten contrariados los preceptos fundamentales “bien puede el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados, todo de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado”⁸. En el mismo sentido “puede consagrar regímenes diferenciados para el juzgamiento y tratamiento de delitos y contravenciones, pudiendo, incluso, realizar diferenciaciones dentro de cada uno de estos grupos, en la medida en que unos y otros se fundamenten en criterios de razonabilidad y proporcionalidad que atiendan una valoración objetiva de elementos tales como, la mayor o menor gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tenga en el interés general y en el orden social, entre otros”.⁹

Por lo anterior, solamente “en los casos de manifiesta e innegable desproporción o de palmaria irrazonabilidad,”¹⁰ correspondería al juez Constitucional declarar la inexecutable de la disposición que sea objeto de análisis.

Cabe destacar al respecto que la jurisprudencia ha señalado con especial énfasis que en el Estado Social de derecho, donde la dignidad humana ocupa un lugar de primer orden “El

Constituyente erigió los derechos fundamentales en límites sustantivos del poder punitivo del Estado, racionalizando su ejercicio". Por lo que "Sólo la utilización medida, justa y ponderada de la coerción estatal, destinada a proteger los derechos y libertades, es compatible con los valores y fines del ordenamiento".¹¹

En ese orden de ideas la Corte ha explicado que si bien el Legislador cuenta con una amplia potestad de configuración normativa para el diseño de la política criminal del Estado¹² y, en consecuencia, para la tipificación de conductas punibles es evidente que no por ello se encuentra vedada la intervención de la Corte cuando se dicten normas que sacrifiquen los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales, o los derechos fundamentales¹³.

3.3 El contenido y alcance de la disposición donde se contienen las expresiones acusadas

La norma donde se contienen las expresiones acusadas, a saber el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 hace parte del capítulo once "de la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública"¹⁴ del título XV "sobre delitos contra la administración pública" del Libro segundo "sobre los delitos en particular" del Código Penal.

En dicho artículo se sanciona con multa a quien habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, información obtenida en calidad de tal y que no sea objeto de conocimiento público.

La norma comporta entonces varios presupuestos que resulta importante destacar i) el bien jurídico que pretende proteger es la administración pública ii) está dirigida específicamente a quienes se hayan desempeñado como servidores públicos durante el año inmediatamente anterior a la comisión de la conducta que se sanciona, iii) lo que se sanciona es la utilización en provecho propio o de un tercero de la información obtenida durante el año anterior en calidad de servidor público iv) y ello en tanto la información no sea objeto de conocimiento público.

Dicho texto cabe concordarlo con otras disposiciones del Código Penal que respecto de la conducta de servidores públicos (arts. 418 a 420 C.p.), pero también de cualquier persona (arts. 192 a 196 C.p), pretenden proteger determinadas informaciones cuya divulgación o utilización se sanciona penalmente, bien en función de la protección de la administración pública, bien en función del respeto al derecho a la intimidad de las personas.

Así en el Capítulo Octavo "De los abusos de autoridad y otras infracciones", del título XV "sobre delitos contra la administración pública" del Libro segundo "sobre los delitos en particular" del Código Penal para el caso de los servidores públicos se penaliza la revelación de secreto (art. 418)¹⁵, la utilización de asunto sometido a secreto o reserva (art. 419)¹⁶, la utilización indebida de información oficial privilegiada (art. 420)¹⁷.

A su vez, y en relación no con los servidores públicos sino respecto de cualquier persona en el capítulo VII "De la violación a la intimidad, reserva e interceptación de comunicaciones" del título III "de los delitos contra la libertad individual y otras garantías" del Libro segundo del Código Penal se penaliza la violación ilícita de comunicaciones (Art.

192)18, la divulgación y empleo de documentos reservados (art. 194)19, el acceso abusivo a un sistema informático (art. 195)20, la violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial (art. 196)21.

Es claro entonces que la norma en que se contienen las expresiones acusadas en el presente proceso -artículo 431 de la Ley 599 de 2000- es apenas uno de los instrumentos con los que el Legislador en función de la protección del bien jurídico administración pública pretende prevenir la utilización indebida de la información a la que se accede por los servidores públicos en razón de sus funciones, como también que existen otros tipos penales que para proteger bienes jurídicos diferentes a la administración pública sancionan la utilización que de la información de otras personas pueda hacerse independientemente de que lo haga un servidor público o un simple particular.

4. El análisis del cargo por la supuesta vulneración del principio de igualdad

Sobre el particular, ha de reiterarse que la jurisprudencia ha precisado, de manera invariable que en desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles22.

La Corporación ha establecido también en múltiples ocasiones que un tratamiento legislativo diferente no implica per se una violación del principio de igualdad siempre y cuando sea objetivo y razonable23. La Corte ha acudido entonces a un instrumento metodológico-sobre cuyo alcance y límites se ha pronunciado reiteradamente24-, para verificar la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado25.

Se busca así establecer en cada caso i.) si se está frente a supuestos de hecho diversos o si estos son comparables; ii.) si el fin perseguido por la norma es un fin objetivo y legítimo a la luz de la Constitución; iii.) si los supuestos de hecho estudiados, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado guardan una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos; iv.) si el trato desigual es proporcionado. La necesidad de que exista proporcionalidad entre los medios y los fines perseguidos por la norma ha sido también resaltada por la jurisprudencia, que ha propuesto tres pasos para resolverlo: así entonces, a) los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido; b) los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y, c) los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos, esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes26.

Respecto de la primera condición, que en caso de no cumplirse impide que se desarrolle el instrumento metodológico expresado27, la Corte ha precisado que el derecho a la igualdad que consagra la Constitución es objetivo y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción ésta que supera así la noción de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente reglamentación a supuestos distintos.28

Desde esta perspectiva solamente resulta posible establecer la eventual vulneración del principio de igualdad cuando las situaciones de hecho que se comparan atienden a dichos presupuestos²⁹.

Ahora bien, la Corte constata que en el presente caso, como se desprende de las consideraciones preliminares de esta sentencia, no resulta posible equiparar, para efectos de atribuirles una responsabilidad penal idéntica, como pretende el actor, la situación de los servidores públicos a los que se aplica la norma en que se contienen las expresiones acusadas con la de cualquier otra persona.

Cabe destacar en efecto que el actor no toma en cuenta que el bien jurídico específico que se pretende proteger por la norma en que se contienen las expresiones acusadas es la administración pública y que es en consecuencia en relación con la protección de ese bien jurídico específico que debe analizarse la eventual vulneración del principio de igualdad invocado.

En este sentido es claro que es en función de que se ha tenido acceso a determinada información en calidad de servidor público en el año inmediatamente anterior que el Legislador establece una sanción penal de multa en este caso y ello como acaba de verse en función de la protección del bien jurídico administración pública.

Situación que no es predicable de cualquier otra persona que no tenga dicha calidad y que por tanto no tiene en esas condiciones acceso a la información aludida y desde esta perspectiva no está en capacidad de vulnerar de esta manera el bien jurídico administración pública.

En ese orden de ideas, es claramente improcedente exigir el mismo tratamiento jurídico frente a supuestos de hecho diversos, y por tanto ninguna vulneración del principio de igualdad cabe predicarse respecto de la tipificación efectuada por el Legislador del delito de "Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública" pues ni siquiera los supuestos planteados por el actor resultan comparables.

A ello cabe agregar que en sí mismo el límite temporal establecido en la norma se enmarca dentro de la potestad de configuración que la Constitución reconoce al Legislador para determinar la política criminal y en este sentido para penalizar o no determinadas conductas de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan causar a los bienes jurídicos que se buscan proteger acudiendo a la sanción penal ³⁰ y en este caso específicamente al bien jurídico administración pública .

Recuérdese que, como se señaló en los apartes preliminares de esta sentencia, el Legislador en determinadas circunstancias y salvo en casos de manifiesta e innegable desproporción o de palmaria irrazonabilidad,³¹ bien puede prescindir de la sanción penal luego de la ponderación que haga de la realidad que pretende controlar³².

Así como lo señala el señor Fiscal General de la Nación sin que ello signifique desproteger el bien jurídico administración pública el Legislador bien podía considerar que un año resultaba un término adecuado para establecer como límite a la sanción penal con multa de la

conducta descrita en el artículo 431 de la Ley 599 de 2000 dadas las características actuales del manejo de información por parte de la administración pública sometida al principio de transparencia y en la que salvo las excepciones señaladas en la ley se predica el libre acceso a los documentos públicos. Así como en función de la existencia de tipos penales específicos para sancionar la violación de la reserva que en casos específicos señala la ley.

Ahora bien, resulta pertinente precisar de otra parte que no es cierto que en este caso se desamparen -pasado el límite temporal fijado en la norma- los derechos de las personas respecto de las cuales el servidor público pueda acceder a alguna información en razón de sus funciones pues es claro que como lo señala el señor fiscal General de la Nación serán otros tipos penales -en función de bienes jurídicos diferentes al de la administración pública- los que eventualmente sean utilizados para penalizar a quienes luego de haber dejado de ser servidores públicos lleguen a utilizar por fuera del límite temporal a que alude la norma una información que conocieron en tal calidad y que pueda afectar los derechos de determinadas personas. A título de ejemplo cabe recordar, como lo hace el mismo señor Fiscal General de la Nación, que el artículo 194 de la Ley 599 de 2000 contenido en el capítulo VII "De la violación a la intimidad, reserva e interceptación de comunicaciones" del título III "de los delitos contra la libertad individual y otras garantías" del Libro segundo del Código Penal sanciona con multa a quien en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro divulgue o emplee el contenido de un documento que deba permanecer en reserva, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Así, en tanto sean funcionarios o dentro del año siguiente a su retiro la protección de esa información en función de la posible vulneración del bien jurídico administración pública la proporciona el artículo 341 de la Ley 599 de 2000.

Pasado ese tiempo, respecto de las actuaciones que como particulares y ya no como servidores públicos puedan llegar a darse por quienes siendo funcionarios conocieron determinada información, serán otros tipos penales y en relación con la protección de bienes jurídicos diferentes a la administración pública los que estén llamados eventualmente a proteger a las personas que consideren conculcados sus derechos con la utilización de dicha información.

En ese orden de ideas para la Corte es claro que i) las situaciones que plantea el actor no pueden ser comparadas y esa sola circunstancia lleva a concluir que ninguna vulneración del principio de igualdad puede predicarse en este caso ii) que en sí misma no existe ninguna irrazonabilidad en el límite de un año que establecen las expresiones acusadas iii) que ninguna desprotección de los derechos de las personas que eventualmente puedan verse afectadas con la utilización después de un año de la información a que alude la norma en que se contienen las expresiones acusadas puede predicarse en estas circunstancias pues respecto de bienes jurídicos diferentes al bien jurídico administración pública serán otras normas penales las llamadas a proteger los referidos derechos.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES, por el cargo formulado, las expresiones “durante el año inmediatamente anterior” contenidas en el artículo 431 de la Ley 599 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME CORDOBA TRIVIÑO, no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 Defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-519 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-177 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-013 de 2000 y C-362 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Gálvis, C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre varios pronunciamientos.

2 Ver por ejemplo, el Auto de Sala Plena 244 de 2001

3 Ver entre otras las Sentencias C-1052/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-362/01 y C-510/04 M.P. Alvaro Tafur Gálvis.

4 Ver en este sentido entre otras las sentencias C-559 de 1999. MP Alejandro Martínez Caballero, , C-420/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-762/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-205/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-226/02 y C-100/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis

5 Sentencia C-038 de 1995. Fundamento 4.

6 Al respecto cabe recordar lo dicho por la Corte en la Sentencia C-237/97 en la que se señaló lo siguiente: "El derecho penal, que en un Estado democrático debe ser la última ratio, puede ser utilizado, sin vulnerar la Constitución, para sancionar las conductas lesivas de bienes jurídicos ajenos que se estiman esenciales y cuya vulneración, en consecuencia, debe asociarse a una pena. La Corte, en función de la competencia que le ha sido atribuida, puede valorar la norma atendiendo sólo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.." Sentencia C-237/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Ver Sentencia C-226/02 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

8 Sentencia C-013/1997 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Sentencia C-840 de 2000.

10 Ibidem

11 Sentencia C-070 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Desde luego que la política criminal del Estado no se agota en el ejercicio de su poder punitivo. En un reciente pronunciamiento esta Corporación definió en un sentido amplio el

concepto de política criminal y la amplia gama de medidas que comprendía: “Dada la multiplicidad de intereses, bienes jurídicos y derechos que requieren protección, la variedad y complejidad de algunas conductas criminales, así como los imperativos de cooperación para combatir la impunidad y la limitación de los recursos con que cuentan los Estados para responder a la criminalidad organizada, es apropiado definir la política criminal en un sentido amplio. Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica”. Corte Constitucional, Sentencia C-646-01. M. P., Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Sentencia C-420/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

14 Capítulo Once De la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública del título XV sobre delitos contra la administración pública

ART. 431.—Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública. El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, información obtenida en calidad de tal y que no sea objeto de conocimiento público, incurrirá en multa.

ART. 432.—Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública. El que habiéndose desempeñado como servidor público durante el año inmediatamente anterior utilice, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función cumplida, con el fin de obtener ventajas en un trámite oficial, incurrirá en multa.

ART. 433.—Soborno transnacional. El nacional o quien con residencia habitual en el país y con empresas domiciliadas en el mismo, ofrezca a un servidor público de otro Estado, directa o indirectamente, cualquier dinero, objeto de valor pecuniario u otra utilidad a cambio de que éste realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones, relacionado con una transacción económica o comercial, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ART. 434.—Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública. El

servidor público que se asocie con otro, o con un particular, para realizar un delito contra la administración pública, incurrirá por ésta sola conducta en prisión de uno (1) a tres (3) años, siempre que la misma no constituya delito sancionado con pena mayor.

15 ART. 418.—Revelación de secreto. El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

Si de la conducta resultare perjuicio, la pena será de uno (1) a tres (3) años de prisión, multa de quince (15) a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por cinco (5) años

16 ART. 419.—Utilización de asunto sometido a secreto o reserva. El servidor público que utilice en provecho propio o ajeno, descubrimiento científico, u otra información o dato llegados a su conocimiento por razón de sus funciones y que deban permanecer en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público, siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor.

17 ART. 420.—Utilización indebida de información oficial privilegiada. El servidor público que como empleado o directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública, que haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones y que no sea objeto de conocimiento público, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea éste persona natural o jurídica, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

18 ART. 192.—Violación ilícita de comunicaciones. El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravíe, destruya, intercepte, controle o impida una comunicación privada dirigida a otra persona, o se entere indebidamente de su contenido, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Si el autor de la conducta revela el contenido de la comunicación, o la emplea en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro, la pena será prisión de dos (2) a cuatro (4) años.

19 ART. 194.—Divulgación y empleo de documentos reservados. El que en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro divulgue o emplee el contenido de un documento que deba permanecer en reserva, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

20 ART. 195.—Acceso abusivo a un sistema informático. El que abusivamente se introduzca en un sistema informático protegido con medida de seguridad o se mantenga contra la voluntad de quien tiene derecho a excluirlo, incurrirá en multa.

21 ART. 196.—Violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial. El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravíe, destruya, intercepte, controle o impida comunicación o correspondencia de carácter oficial, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años.

La pena descrita en el inciso anterior se aumentará hasta en una tercera parte cuando la comunicación o la correspondencia esté destinada o remitida a la rama judicial o a los

organismos de control o de seguridad del Estado.

22 Ver Sentencia C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

23 Ver, entre muchas otras, la sentencia C-530 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

24 La metodología de análisis para establecer una eventual vulneración al principio de igualdad ha ocupado varias veces a la Corte Constitucional, entre muchas otras pueden verse las siguientes sentencias: T-422/92, C-230/94 y C-1141/00 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón; C-410/94, C-507/97 y C-952/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-265/94, C-445/95 y C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-673/01 y C-980/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V. Jaime Araujo Rentarías, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-973/02 y C-043/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis S.P.V. Manuel José Cepeda Espinosa; C-475/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. Jaime Araujo Rentarías.

25 Al respecto Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994, C-022 de 1996, C-093/01 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1108/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1191/01 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-043/03 y C-100/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

26 Sentencia C-1176/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

27 En múltiples oportunidades esta Corporación ha explicado que. “la aplicación de los “tests” de razonabilidad y proporcionalidad se efectúa en etapas consecutivas y ordenadas (...)El orden de estas etapas corresponde a necesidades no sólo lógicas sino también metodológicas: el test del trato desigual pasa a una etapa subsiguiente sólo si dicho trato sorteó con éxito la inmediatamente anterior.” Ver Sentencia C-022/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz En el mismo sentido, ver sentencias T-230 de 1994, T-563 de 1994, C-337 de 1997, T-454 de 1998, T-861 de 1999, C-445 de 1995, C-673 de 1999, C-093 de 2001, C-586/01, C-742/01, C-233/02, C-1116/03, entre muchas otras.

28 Corte Constitucional. Sentencia C-221/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

30 Sentencia C-013/1997 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

31 Ibidem

32 Ver Sentencia C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.