

Sentencia C-487/09

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración

La Corte constata que mediante sentencia C-014 de 2004, la Sala Plena de esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma que es nuevamente objeto de reproche en esta oportunidad, determinando que la cosa juzgada que operó sobre el artículo 89 del Código Disciplinario Único fue absoluta, no sólo porque no fue limitada expresa o tácitamente, sino porque la Corte integró la unidad normativa con la totalidad de esa disposición para que el fallo emitido produzca plenos efectos jurídicos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia

Referencia: expediente D-7449

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 89 y 90 (parcial) de la Ley 734 de 2002 y 123 de la Ley 836 de 2003.

Actor: Nelson Jiménez Calvache

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla -quien la preside-, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Sierra Porto y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

Los antecedentes de esta providencia corresponden, en esencia, a los resúmenes presentados por el Magistrado Mauricio González Cuervo en la ponencia que fue derrotada por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Nelson Jiménez

Calvache demandó los artículos 89 y 90, párrafo único, de la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único” y 123 de la Ley 836 de 2003 “por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”.

Mediante auto del 3 de octubre de 2008, el entonces Magistrado Sustanciador admitió la demanda, ordenó fijarla en lista por término de 10 días, comunicarla a la Presidencia del Congreso, a la Presidencia de la República y a los Ministerios de Defensa e Interior y de Justicia. Finalmente, ordenó darle traslado al Procurador General de la Nación para que rinda su concepto de rigor.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben los artículos 89 y 90 de la Ley 734 de 2002 y 123 de la Ley 836 de 2003 y se subrayan los apartes acusados:

Ley 734 de 2002

(febrero 5)

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

TÍTULO IV

SUJETOS PROCESALES

Artículo 89. Sujetos procesales en la actuación disciplinaria. Podrán intervenir en la actuación disciplinaria, como sujetos procesales, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelanta en el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política.

En ejercicio del poder de supervigilancia administrativa y cuando no se ejerza el poder preferente por la Procuraduría General de la Nación, ésta podrá intervenir en calidad de sujeto procesal.

Artículo 90. Facultades de los sujetos procesales. Los sujetos procesales podrán:

1. Solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas.
2. Interponer los recursos de ley.
3. Presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de los fines de la misma, y

Parágrafo. La intervención del quejoso se limita únicamente a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio. Para estos efectos podrá conocer el

expediente en la secretaría del despacho que profirió la decisión.

LEY 836 DE 20032

(julio 16)

Por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares.

TÍTULO IV

CAPÍTULO ÚNICO

Sujetos Procesales

Artículo 123. Intervinientes en el proceso disciplinario. En los procesos disciplinarios solamente pueden actuar el presunto infractor y su defensor, sin perjuicio de la intervención que en razón de la vigilancia superior pueda realizar la Procuraduría General de la Nación.

Cuando existan pretensiones contradictorias entre el presunto infractor y el defensor, prevalecerán las del defensor.

Ni el informador ni el quejoso son parte en el proceso disciplinario. Su actuación se limita a presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, con el deber de aportar las pruebas que tengan en su poder.

1. LA DEMANDA

Según criterio del demandante, la exclusión del quejoso o de la víctima (o sus familiares en caso de fallecimiento de ésta) como sujetos procesales de las actuaciones disciplinarias viola los artículos 2º, 4, 13, 29 y 229 de la Constitución. En consecuencia, solicita que la Corte declare la inexecutable de las disposiciones normativas acusadas y, en consecuencia, "se incluya en dichas normas al quejoso o sus familiares en caso de fallecer aquel". Los argumentos en que se apoya el actor, en síntesis, son los siguientes:

Al no reconocerse los derechos del quejoso y de las víctimas como sujetos procesales en las actuaciones disciplinarias, se desconoce la garantía constitucional de la efectividad de los derechos, prevista en el artículo 2º de la Constitución.

Las normas acusadas vulneran también el artículo 4º Superior que consagra la primacía de la Constitución sobre la ley.

Las disposiciones impugnadas desconocen el artículo 13 de la Constitución porque discrimina al quejoso y a las víctimas respecto del investigado y su defensor, pues mientras estos últimos pueden actuar en el proceso disciplinario para defender sus derechos, los primeros carecen de facultades para controvertir las pruebas, impugnar decisiones y en general proteger sus propios intereses. Así, a juicio de la demanda, el

quejoso y la víctima se ubica en una evidente desventaja procesal que resulta “igual que enfrentar dos boxeadores con la diferencia que uno de ellos entra vendado y las manos amarradas al cuadrilátero, para que con la complacencia de todos, el que tiene las manos libres y las garantías otorgadas abuse de su situación ventajosa”.

De otra parte, al negarse al quejoso y a la víctima la posibilidad de ser parte en los procesos disciplinarios referidos, opina la demanda, se les desconoce los derechos a la defensa y al debido proceso, consagrados en el artículo 29 de la Constitución, puesto que ellos no pueden participar en el debate probatorio ni tienen la posibilidad de ejercer el derecho a la contradicción de la prueba.

Finalmente, las normas acusadas violentan el derecho de acceso a la administración de justicia, como quiera que, de conformidad con lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia T-430 de 1992, “este derecho disciplinario, que es en últimas un derecho penal administrativo, debe aplicarse con la observancia debida a los principios del derecho penal común...”; de modo que esta garantía también es predicable en materia disciplinaria, pues “en tratándose de administrar justicia toda persona tiene esta garantía supralegal, sin ambages ni limitaciones”. Incluso, tanto el quejoso como la víctima y sus familiares pueden contribuir eficazmente a la obtención de la verdad en estos procesos, pues muchas veces “conocen verdades que en un momento dado pueden y deben ser debatidas en el decurso del proceso...”, lo que se impide al tenerlos como meros “invitados de piedra” en el trámite de las actuaciones disciplinarias.

1. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Defensa Nacional

Dentro de la oportunidad legal prevista, la apoderada del Ministerio de Defensa Nacional intervino en el presente asunto para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con fundamento en las razones que se resumen así:

Las normas acusadas no violan el artículo 13 de la Constitución porque el quejoso y la víctima no deben ser tratados por igual respecto de los sujetos procesales en el proceso disciplinario. En efecto, si la finalidad del proceso disciplinario es evaluar la conducta oficial de los servidores públicos respecto de su función y en él “no se discuten ni determinan los derechos de quienes hayan sido afectados por la conducta irregular del investigado”, es lógico concluir que las víctimas y el quejoso son terceros con atribuciones limitadas en el proceso disciplinario, pues sus derechos deben debatirse en procesos independientes y autónomos.

Las disposiciones impugnadas no desconocen los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del quejoso en el proceso disciplinario porque esa limitación es compatible con la índole de los intereses que se debaten en éste. El derecho

disciplinario actúa sobre los deberes funcionales del sujeto disciplinable y la imputación disciplinaria “no precisa de la vulneración de un bien jurídico, entendida tal vulneración como causación de un daño concreto o como la producción de un resultado materialmente antijurídico, no es posible afirmar la concurrencia de una persona afectada con la comisión de la falta”. De allí que en el proceso disciplinario no exista, estrictamente, una persona afectada con la comisión de la ilicitud disciplinaria, y por ende, no es posible legitimar a una persona para que intervenga en el proceso planteando un interés directo y alentando unas pretensiones específicas. Es decir, “en el proceso disciplinario no hay víctimas y ello es consecuente con la índole de la imputación que en él se formula”.

De otra parte, el artículo 217 de la Constitución confiere a las Fuerzas Militares la responsabilidad de defender la soberanía y el orden constitucional. Por esa razón, es claro que la ley hubiere previsto para los servidores públicos que desarrollan esas funciones un régimen disciplinario especial. En tal virtud, la ley “consagró normas sustantivas con observancia de los principios rectores, dirigidas a un determinado grupo de personas, que se distinguen de los demás servidores del Estado, debido a la específica función que les corresponde cumplir cuya finalidad primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y del orden constitucional...”.

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Oportunamente, la apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en este proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con base en los siguientes argumentos:

El artículo 89 de la Ley 734 de 2002 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-014 de 2004, aunque por cargos diferentes, “lo cual da lugar a que la Corte se pronuncie sobre el parágrafo único del artículo 90 en particular que con fundamento en las consideraciones expuestas se encuentra acorde con la constitución política”.

En cuanto a las demás normas acusadas, el interviniente concluye que se ajustan a la Constitución por cuanto la limitación del derecho del quejoso se funda en la naturaleza diversa de los procesos penal y disciplinario y el papel de las víctimas dentro de ellos. En efecto, mientras que en el proceso penal las víctimas “tienen derecho a conocer la verdad de los hechos, la posibilidad de intervenir para obtener la reparación del daño y el derecho de refutar e impugnar”, dado que en ese proceso “se debate la responsabilidad personal del presunto victimario”; en el proceso disciplinario “no se discuten ni determinan los derechos de quienes hayan sido perjudicado por la conducta anómala del investigado”, ya que el debate “se encuadra en la relación entre el Estado y quienes desempeñan una función pública”. Por tal razón en este último, el quejoso y las víctimas son terceros, y sus derechos deben debatirse en procesos diferentes al proceso disciplinario, ante otras instancias y bajo otros procedimientos.

Sobre los cargos por vulneración del derecho de acceso a la justicia (CP 229), el Ministerio del Interior y de Justicia sostiene que la demanda no tiene en cuenta que el quejoso y la víctima no son sujetos procesales, pues sólo están facultados para poner en movimiento el aparato administrativo o judicial del Estado con el fin de que se proceda a la investigación de una falta disciplinaria y se determine la sanción de los responsables, por lo cual sus facultades dentro del proceso son limitadas.

1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, intervino dentro de la oportunidad legal prevista, con el fin de solicitar que la Corte se inhiba para pronunciarse de fondo sobre la norma acusada. En caso de que la Corte encuentre que la demanda se presentó en debida forma, pide que se declare la exequibilidad de las normas acusadas, únicamente respecto del cargo examinado. A estas conclusiones llegó, en síntesis, por lo siguiente:

La argumentación del demandante es insuficiente en tanto que se limita a afirmar que las disposiciones acusadas atropellan los derechos del quejoso o el de sus familiares, mientras los sujetos procesales sí pueden defenderlos y controvertirlos, sin entrar a exponer las razones fácticas o jurídicas concretas por las cuales dicha afectación se produce para el primero. La demanda, entonces, “no especifica por qué la intervención del sujeto procesal frente a la posición del quejoso en la fase de investigación disciplinaria la considera discriminada o relegada de manera tal que le afecta el acceso a la administración de justicia”.

En cuanto al cargo por vulneración del derecho de igualdad, la Vista Fiscal sostiene que las oportunidades para actuar que tiene el quejoso y en general los momentos en que puede participar durante el procedimiento disciplinario, específicamente la etapa investigativa que interesa al actor, permiten concluir que: (i) las disposiciones acusadas no involucran un trato discriminatorio en desmedro del quejoso y, (ii) la exclusión del quejoso resulta beneficiando la defensa del orden jurídico y no la prosperidad de una pretensión particular.

Sobre el desconocimiento del derecho de acceso a la justicia, el Procurador afirma que el quejoso tiene oportunidades de intervenir en el proceso, atendiendo la naturaleza del proceso disciplinario. En la fase de indagación preliminar, puede ampliar la queja y ejercer los derechos que le asisten como el de aportar pruebas; vencido el término de la investigación y agotada la recaudación probatoria - momento en que se dispone o la formulación del pliego de cargos o se ordena el archivo de la actuación -, al quejoso se le comunican las decisiones de archivo y se le ofrece la oportunidad de impugnar la decisión de archivo; del mismo modo, le es posible recurrir el fallo absolutorio, haciéndose participe de esta última etapa procesal disciplinaria. Así, el proceso disciplinario se abre al ejercicio de los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia del quejoso.

1. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. COMPETENCIA DE LA CORTE

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, en tanto que se trata del reproche de validez de normas contenidas en leyes de la República.

La demanda reprocha la constitucionalidad, entre otros, del artículo 89 de la Ley 734 de 2002, por encontrarlo contrario a los artículos 2º, 4, 13, 29 y 229 de la Constitución, en síntesis, por dos motivos: En primer lugar, porque la ley otorga un trato discriminatorio a los quejosos (respecto del investigado y su defensor) en el proceso disciplinario y, segundo lugar, por cuanto le impide al quejoso el acceso a la administración de justicia para presentar sus argumentos y defender los planteamientos que sustentan la queja disciplinaria formulada.

Al realizar el análisis de la expresión normativa acusada la Corte constata que, mediante sentencia C-014 de 2004, la Sala Plena de esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de la norma que es nuevamente objeto de reproche en esta oportunidad. Así, en dicha providencia, la Corte resolvió:

“QUINTO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 89 de la Ley 734 de 2002 en el entendido que las víctimas o perjudicados de las faltas disciplinarias que constituyan violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario también son sujetos procesales y titulares de las facultades a ellos conferidos por la ley”.

La lectura completa tanto de la parte resolutive como motiva de la sentencia C-014 de 2004, muestra que la cosa juzgada que operó sobre el artículo 89 del Código Disciplinario Único fue absoluta, no sólo porque no fue limitada expresa o tácitamente, sino porque la Corte integró la unidad normativa con la totalidad de esa disposición para que el fallo emitido produzca plenos efectos jurídicos. Al integrar la unidad normativa, la sentencia expresó:

“b. Con el artículo 89, relativo a los “Sujetos procesales en la actuación disciplinaria”.

De acuerdo con esta disposición, pueden intervenir como sujetos procesales en la actuación disciplinaria el investigado, su defensor y el Ministerio Público. Éste último cuando la actuación se adelante por el Consejo Superior o los Consejos Seccionales de la Judicatura, el Congreso de la República o cuando no ejerza el poder preferente. Estos sujetos, según el artículo 90, tienen facultades como las de solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas; interponer los recursos de ley y presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de sus fines.

De lo expuesto se infiere que si la Corte no integra unidad normativa entre los preceptos demandados y el artículo 89 ya citado, la decisión que emita carecería de sentido: De nada serviría que, mediante un fallo de inexecuibilidad, se permita la procedencia de la revocatoria directa de los fallos disciplinarios absolutorios si en los casos de violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos no se reconoce a las víctimas o perjudicados la calidad de sujetos procesales, pues no podrían ejercer ninguna facultad en el proceso disciplinario. Por el contrario, si se afirma su carácter de sujetos procesales, se legitima su intervención procesal y se les permite impugnar el fallo absolutorio, solicitar su revocatoria o cuestionarlo ante la jurisdicción contenciosa.

Por lo tanto, el pronunciamiento de la Corte se extenderá también al artículo 89 de la Ley 734 de 2002”.

Con la claridad de que el pronunciamiento de la Corte recayó exactamente sobre el artículo 89 de la Ley 734 de 2002, de que la sentencia C-014 de 2004 no limitó los efectos de la cosa juzgada y teniendo en cuenta que en la anterior oportunidad se analizaron los mismos cargos de inconstitucionalidad que ahora se presentan (la posible violación de los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución), la Sala concluye que no procede un nuevo pronunciamiento de fondo porque ha operado la figura de la cosa juzgada constitucional. Por consiguiente, respecto del artículo 89 de la Ley 734 de 2002, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-014 de 2004.

1. INHIBICIÓN POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR INSUFICIENCIA DE LOS CARGOS

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación sostiene que la Corte no debe conocer de fondo el asunto de la referencia por ineptitud sustantiva de la demanda, como quiera que los cargos de inconstitucionalidad no cumplen los requisitos de especificidad y suficiencia, que la jurisprudencia constitucional ha señalado como necesarios para proferir decisión de mérito. Por tratarse, entonces, de un planteamiento que constituye el punto de partida del análisis del control de constitucionalidad por vía de acción, puesto que, por regla general, la Corte solamente puede estudiar la validez general de la ley cuando existe una demanda ciudadana dirigida a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que la ampara, lo primero que debe definir la Corte es si ésta cumple con los requerimientos mínimos para promover el juicio de inconstitucionalidad.

Tal y como lo ha explicado esta Corporación en reiteradas oportunidades³, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar las razones por las que consideran que la norma acusada es contraria a la Constitución. Pero que esas razones no se satisfacen con la exposición de cualquier tipo de argumento, ni puede fundarse en simples afirmaciones o mediante “la utilización de un lenguaje apodíctico, esto es, haciendo afirmaciones indeterminadas que se presentan como incontrovertibles”⁴.

Por el contrario, esta Corporación ha indicado que es necesario que las razones de inconstitucionalidad sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”⁵. Así, el cargo es claro cuando se presentan argumentos comprensivos y consecuentes con lo solicitado. Los motivos de impugnación son ciertos cuando la demanda recae sobre una proposición normativa real y existente⁶, y no sobre una deducida por el actor, o implícita⁷. Las razones de inconstitucionalidad son específicas cuando el actor explica por qué la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta, pues “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 Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”⁸. El cargo de inconstitucionalidad es pertinente cuando presenta argumentos de constitucionalidad congruentes con lo solicitado, pues las discusiones puramente legales y las solicitudes dirigidas a constatar la vigencia, conveniencia o aplicabilidad de la ley no son admisibles en el proceso de constitucionalidad. Por ello, la Corte ha dicho que no prosperan las acusaciones cuyo fundamento es el análisis de conveniencia⁹, necesidad¹⁰ o actualidad doctrinaria¹¹. Finalmente, los cargos son suficientes cuando la demanda está dirigida a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la ley, esto es, cuando se genera un verdadero debate constitucional¹².

5.4 CONDICION DE SUFICIENCIA DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Especialmente respecto del requisito de la suficiencia del cargo, la Corte Constitucional ha explicado que al demandante corresponde presentar los mínimos elementos de convicción para generar dudas de naturaleza constitucional, pues de lo contrario se desvirtuaría el control de constitucionalidad por vía de acción y se adoptaría un sistema de revisión oficiosa de la validez de las normas del ordenamiento jurídico. Incluso, como claramente lo ha manifestado esta Corte, no se trata de exigir cargas argumentativas exhaustivas, ni de demandar de los ciudadanos la utilización de fórmulas procesales o sustanciales precisas o técnicas especiales de argumentación que altere el carácter público de la acción de inconstitucional, simplemente se trata de solicitar que el demandante exprese planteamientos o razones que presenten dudas preliminares de validez o advierta dilemas constitucionales de la ley impugnada.

Así ha explicado esta Corporación la condición de suficiencia del cargo de inconstitucionalidad:

“...[E]l cargo de inconstitucionalidad debe ser suficiente. La suficiencia no impone el agotamiento del análisis jurídico de la oposición normativa, pues éste finalmente recae en el juez constitucional, pero sí exige la formulación de un silogismo completo, integrado y sugestivo que haga nacer en el intérprete una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma que se acusa. El cargo completo y suficiente es aquél que es capaz de hacer sospechar al juez sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

“Sobre este particular la jurisprudencia señala que un cargo es suficiente cuando

exhibe ‘todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional’¹³

En este orden de ideas, el grado de suficiencia de un cargo de inconstitucionalidad no es posible predeterminarse, ni puede definirse de manera anticipada cuál es la carga argumentativa necesaria para que las acusaciones de los ciudadanos se conviertan en verdaderos cargos de inconstitucionalidad¹⁴, pues ello dependerá del nivel de complejidad del argumento expuesto, de la mayor o menor amplitud de la norma constitucional que se considera vulnerada y de la naturaleza misma del reproche de constitucionalidad.

Así, por ejemplo, la Corte ha indicado que los planteamientos dirigidos a cuestionar las omisiones legislativas relativas (no las omisiones absolutas porque esos planteamientos ni siquiera generan debate de constitucionalidad por falta de competencia de la Corte Constitucional para estudiarlos¹⁵) deben cumplir los siguientes cinco requisitos¹⁶:

“(i) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (ii) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (iv) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (v) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”¹⁷

En cuanto a la correcta estructuración del cargo por violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que el demandante tiene una importante carga argumentativa porque, salvo que se trate de la utilización de los denominados “criterios sospechosos de discriminación” a que hace referencia esa regla superior, el legislador goza de amplio margen de configuración normativa del principio de igualdad. Por esa razón, al demandante corresponde definir los sujetos de comparación, el término de comparación que se emplea para ejercer el control de constitucionalidad y debe establecer suficientes razones para concluir que el trato jurídico previsto en la ley repugna con la Constitución. De hecho, no podemos olvidar que la Constitución no impide el trato jurídico distinto, pues incluso en ocasiones lo obliga -inciso final del artículo 13 superior-, la Carta prohíbe el trato discriminatorio, esto es, el trato distinto sin justificación constitucionalmente válida para establecer la diferencia. Al respecto, la Corte explicó:

“cuando se trata de cargos por violación del principio de igualdad constitucional, la Corte ha reconocido la necesidad de exigir un mayor grado de precisión argumentativa, que inevitablemente repercute en el incremento de los niveles de suficiencia del cargo. La justificación de esta imposición es el respeto inicial que el juez constitucional tiene por la libertad de configuración del legislador.

Ciertamente, dado que el legislador está autorizado por la Carta para regular según su criterio los diferentes fenómenos de la realidad jurídica, un cargo de inconstitucionalidad que pretenda denunciar el uso ilegítimo de dicha potestad debe encaminarse a demostrar cómo, en un caso específico, una regulación diversa constituye realmente una transgresión de principios constitucionales como la igualdad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la proscripción de la arbitrariedad. En otras palabras, las demandas de inconstitucionalidad fundadas en la supuesta vulneración del principio de igualdad deben demostrar que al regular un aspecto puntual de la realidad jurídica, el legislador actuó de manera desproporcionada, irrazonable o decididamente discriminatoria, pues de conformidad con el análisis que de ello haga el actor, diseñó un tratamiento diverso para situaciones fácticas que requerían una regulación similar”¹⁸.

Hechas las anteriores precisiones, esta Sala procede a examinar si los planteamientos del demandante constituyen verdaderos cargos de inconstitucionalidad que le permitan a la Corte proferir un fallo de fondo.

5.5 INSUFICIENCIA DE LOS CARGOS EN EL CASO OBJETO DE ESTUDIO

Como se evidencia en el resumen de la demanda realizada en los antecedentes de esta providencia, el actor considera que al negarle al quejoso y a sus familiares la calidad de sujeto procesal en el proceso disciplinario, con el consecuente impedimento para impugnar decisiones, solicitar y controvertir las pruebas aportadas en dicho proceso, se vulneran los derechos a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. A su juicio, el legislador discriminó al quejoso y a las víctimas respecto del investigado; anuló la posibilidad de que pidan y controviertan pruebas y acudan a la administración de justicia para impugnar decisiones y en general proteger sus propios

intereses.

Nótese que el planteamiento del demandante es incompleto, pues si bien es cierto que escoge como sujetos de comparación al quejoso y al investigado disciplinariamente, también lo es que no explica las razones por las que compara los dos extremos, ni aporta elementos de convicción mínimos que justifiquen el término de comparación escogido, ni esboza argumentos para aclarar por qué considera que legislador tiene el deber constitucional de otorgar el mismo trato jurídico para el quejoso y el investigado disciplinariamente. De hecho, como se explicó en precedencia, la naturaleza relacional del juicio de igualdad no sólo supone la comparación de sujetos susceptibles de cotejo, sino una mínima carga argumentativa dirigida a cuestionar las razones por las que el legislador debía tratar igual dos supuestos que, en principio, no son iguales.

Pese a ello, el actor se limita a afirmar que las normas impugnadas quebrantan los derechos del quejoso y de sus familiares, mientras que el investigado disciplinariamente y su defensor sí pueden ejercerlos, pero no expone las razones fácticas o jurídicas por las que el legislador debía otorgar el mismo trato jurídico a esos dos supuestos fácticos.

Ahora bien, la correcta formulación del cargo por violación del artículo 13 de la Constitución originado en la omisión del legislador de catalogar al quejoso y a sus familiares como sujetos procesales de la actuación disciplinaria, suponía como condición argumentativa mínima la explicación de al menos cuatro supuestos: i) cuáles son los sujetos comparados y con base en qué razones se escoge el término de comparación, ii) por qué los extremos tratos en forma distinta por las normas acusadas se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica que ameriten el trato igual, esto es, cuál es el fundamento para que el quejoso y sus familiares deban ser tratados en el proceso disciplinario de la misma manera que el investigado y su defensor, iii) explicaciones por las que el ciudadano demandante considera que el legislador actuó desproporcionada e irrazonablemente al establecer el trato distinto, o dicho de otro modo, debió exponer argumentos que justifiquen por qué resultaba discriminatorio omitir la definición como sujeto procesal de la actuación disciplinaria o como interviniente en el mismo al quejoso o a su familia si, en principio, no son iguales en el proceso disciplinario, tal y como lo explicó la Corte Constitucional en sentencia C-014 de 2004 y, iv) el actor debía presentar argumentos que muestren el incumplimiento por parte del legislador de un deber específico y concreto de orden constitucional para regular la intervención como sujeto procesal del quejoso en el proceso disciplinario.

En este mismo orden de ideas, el demandante debió desarrollar argumentos convincentes y capaces de generar el debate de constitucionalidad en relación con la supuesta transgresión de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del quejoso en el proceso disciplinario. De hecho, no debía olvidarse que, de acuerdo con la amplia jurisprudencia constitucional, en la configuración normativa de esos dos derechos, el legislador goza de un importante margen de discrecionalidad, no sólo porque son derechos cuyo contenido debe ser determinado por la ley, sino porque pueden ser limitados en aras de conciliar los derechos e intereses en tensión. De este modo, un verdadero dilema constitucional debía considerar que, en la pretensión de considerar al

quejoso y sus familiares como sujetos procesales de la actuación disciplinaria o como intervinientes de la misma, los derechos e intereses del investigado y su defensor también resultan afectados. Entonces, el actor tenía como carga argumentativa para generar un debate constitucional la exposición de razones dirigidas a evaluar cómo armonizar los derechos en tensión o, en caso de que ello no sea posible y deba acudir a la ponderación, cuál de esos derechos debía prevalecer sobre los otros.

Así las cosas, esta Sala concluye que los cargos de la demanda resultan insuficientes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara la ley, de ahí que deba declararse inhibida para proferir sentencia de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. En consecuencia, así lo declarará.

1. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-014 de 2004, respecto del artículo 89 de la Ley 734 de 2002.

SEGUNDO.- Declararse INHIBIDA para conocer de la demanda formulada por el ciudadano Nelson Jiménez Calvache contra los artículos 90, parágrafo único, de la Ley 734 de 2002 y 123 de la Ley 836 de 2003, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Salvamento de voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C- 487 DE 2009.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Improcedencia (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-7449.

Demanda de inconstitucionalidad: contra los artículos 89 y 90 parágrafo único de la Ley 734 del 5 de febrero de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único” y artículo 123 de la Ley 836 de julio 16 de 2003 “por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”.

Demandante: Nelson Jiménez Calvache.

Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Con todo respeto, expongo los motivos que me llevan a discrepar de la presente Sentencia. En mi opinión los cargos que se formularon en la demanda si reunían - con suficiencia - los requisitos señalados por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

1. Esta Corporación¹⁹ ha especificado a través de su jurisprudencia el contenido de los mencionados requisitos, puntualmente ha señalado que la certeza en el cargo se refiere a que éste recaiga sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico , que ataque la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas , ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan

objetivamente. En últimas, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del “texto normativo”. Los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto. En relación con la pertinencia del cargo se ha afirmado que los cargos deben tener una naturaleza constitucional. Es decir, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada. Finalmente, los cargos son suficientes si despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

2. Pues bien, la Sentencia parte de la base que los cargos presentados en la demanda no contaban con la certeza, pertinencia y suficiencia necesarias para producir una decisión de fondo. No obstante, considero que dichos presupuestos estaban presentes en los cargos, específicamente en relación a la violación del derecho a la igualdad. En efecto, el demandante señaló que mientras el investigado y su defensor pueden actuar en el proceso disciplinario para defender sus derechos; el quejoso y la víctima carecen de facultades para controvertir las pruebas, impugnar decisiones y en general proteger sus propios intereses, quedando en situación de desventaja frente a los primeros, con desconocimiento del principio de la igualdad de las personas ante la ley. De lo expuesto se evidenciaba la desventaja en que se encuentra el quejoso frente al investigado y su defensor, a quienes las leyes reconocen como verdaderos sujetos procesales y parte en el proceso. Así las cosas, los demás cargos, tenían un carácter consecuencial respecto del cargo por violación de la igualdad, pues el actor argüía que si el trato diferenciado entre investigado y quejoso no tuviera justificación desde el punto de vista constitucional se tornaría en discriminatorio y las facultades otorgadas al quejoso resultarían restrictivas de su derecho de defensa y obstructivas de su acceso a la justicia y a la verdad.

3. Por consiguiente, las normas demandadas se referían a las personas que tenían el carácter de sujetos procesales, mientras que el quejoso e informador son meros intervinientes. Como tales, están en desventaja frente al investigado, su defensor y el ministerio público, pues sus atribuciones son limitadas, no pueden controvertir pruebas, impugnar decisiones y en general proteger sus propios intereses, tratamiento que a juicio del demandante podría no encontrarse justificado. Tales argumentos eran suficientes para que la Corte realizara un análisis de constitucionalidad sobre estos cargos y profiriera una decisión de fondo, como quiera que contaba con el mínimo de argumentación necesario para sembrar una duda sobre la exequibilidad de la norma y justificar, en consecuencia, su examen por esta Corporación.

4. Así las cosas, el cargo por violación al artículo 13 constitucional cumplía con las

características constitucionales de certeza, pertinencia y suficiencia es decir, la demanda recayó sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico (artículos 89 y 90 párrafo único de la Ley 734 del 5 de febrero de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único” y artículo 123 de la Ley 836 de julio 16 de 2003 “por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares”), los cargos demostraban la supuesta contradicción entre unas normas inferiores y una norma constitucional (artículo 13), lo que aparejaba como consecuencia la amplia suficiencia del cargo para hacer un estudio de fondo del problema jurídico planteado.

En los términos anteriores se deja expresadas las razones de mi discrepancia.

Fecha ut supra,

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

1 Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002

2 Diario Oficial No. No. 45.251, de 17 de julio de 2003

3 Al respecto, entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-1052 de 2001, C-723 de 2004, C-980 de 2005, C-370 de 2006, C-1053 de 2005, C-1048 de 2000 y C-011 de 2001. La sentencia C-509 de 1996: explicó claramente el concepto de certeza del cargo así: “el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”

4 Sentencia C-281 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis

5 Sentencia C-1052 de 2001.

6 En Sentencia C-362 de 2001, la Corte concluyó que no existían cargos porque los argumentos dirigidos a reprochar la disposición partían de proposiciones que no se derivaban de la norma acusada.

7 Mediante Sentencia C-504 de 1995, la Corte concluyó que la disposición acusada no correspondía a la realmente consagrada por el legislador.

8 Sentencia C-1052 de 2001

9 Puede verse la Sentencia C-269 de 1995.

10 Sentencias C-090 de 1996, C-357 de 1997, C, 374 de 1997, C-012 de 2000 y C-040 de 2000.

11 Sentencia C-504 de 1993.

12 Sentencias C-242 de 2006, C-402 de 2007, C-1299 de 2005, C-048 de 2006 y C-1194 de 2005.

13 Sentencia C-190 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

14 Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil

15 En cuanto a la incompetencia de la Corte Constitucional para estudiar omisiones legislativas absolutas, consúltense las sentencias C-185 de 2002, C-865 de 2004, C-155 de 2004, C-041 de 2002, C-831 de 2007 y C-1011 de 2008, entre otras.

16 En relación con los argumentos que debe exponer el ciudadano para que se configure y prospere el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, pueden verse, entre muchas otras, las sentencias C-1004 de 2007, C-1043 de 2006, C-1116 de 2004, C-739 de 2006 y C-192 de 2006.

17 Sentencia C-463 del 14 de mayo de 2008. M.P. Jaime Araújo Rentería.

19 Auto 032 de 2005, Sala Plena, Corte Constitucional.