Sentencia C-528/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones para sustentar cargos deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-6096

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 85, numeral 6º., parcial, del decreto 262 de 2000 "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos".

Actor: Luis Francisco Quesada Osorio

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., doce (12) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Francisco Quesada Osorio, solicita a la Corte Constitucional que declare inexequible el numeral 6º, parcial, del artículo 85, del decreto 262 de 2000, por considerar que viola lo dispuesto en los artículos 4º, 13, 29 y 53 de la Constitución Política.

Mediante auto del 9 de diciembre de 2005, se admitió la demanda y se ordenó fijar en lista la norma acusada, como también correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el respectivo concepto. Además, se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia para que intervinieran.

En el mismo proveído se dispuso invitar a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, como también a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al sindicato de trabajadores de la Procuraduría General de la Nación, para que emitieran su opinión sobre la demanda.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con el asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma, subrayando la expresión demandada:

“DECRETO 262 DE 2000

(febrero 22)

Diario Oficial No 43.904, del 22 de febrero de 2000

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas Para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4 del artículo primero de la Ley 573 de 2000, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

DECRETA:

(…)

CAPITULO II.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

ARTICULO 85. INHABILIDADES. No podrán desempeñar empleos en la Procuraduría General:

(…)

6. Quienes, por segunda vez, hayan sido sancionados disciplinariamente, mediante decisión ejecutoriada, con destitución o suspensión de un empleo público, dentro de los cinco (5) años anteriores."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Bajo el título "Fundamentos de hecho", el actor comienza por explicar lo que él denomina "La inconveniencia y arbitrariedad de la norma acusada". Para este propósito recuerda cómo el artículo 38 de la ley 734 de 2002 –Código Disciplinario Único-, establece:

"ARTÍCULO 38. OTRAS INHABILIDADES. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

(…)

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción." (subraya el demandante).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

(…)

Parágrafo 2º. (…) o haber sido sancionado disciplinariamente en tres ocasiones con anterioridad dentro de los cinco (5) años anteriores.”

El demandante recuerda cómo las expresiones del parágrafo 2º. del artículo 48 de la ley 734 de 2002, anteriormente transcritas, fueron declaradas inexequibles mediante las sentencias C-1076 de 2002 y C-125 de 2003; para el actor, si la Corte declaró inconstitucionales estas expresiones por considerar que violaban el artículo 29 superior al sancionar al disciplinado por lo que es y no por lo que hizo, la Corporación debe proceder de la misma manera respecto de las expresiones impugnadas en el presente caso, por cuanto el artículo 85, numeral 6º del decreto 262 de 2000, permite sancionar a una persona por sus antecedentes y no por la falta que ha cometido.

En concepto del demandante, ante la contradicción que se presenta entre el artículo 38 de la ley 734 de 2002 y la norma parcialmente impugnada, se ha de aplicar lo dispuesto en el artículo 38 de la ley que se menciona, por ser más favorable al trabajador, según lo establece el artículo 53 de la Carta Política. Reitera cómo en virtud del principio de favorabilidad, debe entenderse que el estatuto disciplinario derogó lo establecido en el numeral 6º del artículo 85 del decreto 262 de 2000, toda vez que se trata de dos normas que versan sobre la misma materia, debiendo prevalecer lo dispuesto en el artículo 38 de la ley 734 de 2002, porque la norma posterior “prima sobre la anterior y de que cuando una norma anterior contradice la norma posterior, ésta se haya derogada, derogación se repite, ni siquiera es tácita o implícita sino expresa”.

Al referirse a los “derechos constitucionales violados”, el actor menciona los artículos 4º, 13, 29 y 40 de la Carta Política, a lo cual agrega que la expresión impugnada “infringe los artículos 4º, 6º, 11, 21, 24 y 25 de la ley 734/2002”. Al cotejar la norma demandada con lo dispuesto en el Código Único Disciplinario, el demandante expresa: “cuando el legislador creó la ley 734/2002, su principal intención fue la de estatuir un régimen que determinara de manera global, cuáles eran los deberes y prohibiciones a los cuales todo funcionario público debía someterse. Allí se establecieron de manera taxativa cuáles eran las conductas que configuraban la realización de una infracción disciplinaria, de ahí que el art. 5º de la ley 734/2002, salvo algunas excepciones, establece que la aplicación de la ley 734/2002, es para todos los servidores públicos…

Ahora bien, junto a ese catálogo de deberes y prohibiciones establecido en la norma, se crearon otras disposiciones atinentes al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, el cual, haciendo parte del universo del Estatuto Disciplinario de los servidores públicos, también se erige como el único aplicable, en lo correspondiente a sanciones para imponer a los servidores públicos, o a las personas que, no siendo servidores públicos, pretenden en algún momento acceder a un cargo público (inhabilidades para acceder a un puesto público)".

En concepto del demandante, la aplicación de la expresión impugnada desconoce el principio de favorabilidad que ordena tener en cuenta la ley más favorable en el evento que un supuesto de hecho se encuentre regulado por dos o más normas.

Respecto de la presunta violación al artículo 40 superior, explica el demandante que la expresión atacada pone trabas a los particulares y a los servidores de otras entidades que quieran ingresar a desempeñar un cargo en la Procuraduría.

IV. INTERVENCIONES

1. Comisión Nacional del Servicio Civil

El Comisionado Pedro Alfonso Hernández, mediante oficio recibido en la Secretaría de la Corte el 19 de enero de 2006, expresó que la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-, se abstenía de emitir opinión en el presente caso debido a que el tema objeto de la controversia está referido al régimen de una de las entidades con sistema especial de carrera, el cual es ajeno al actuar de la Comisión.

2. Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante oficio del 25 de enero del presente año, el representante del Ministerio del Interior y de Justicia intervino para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma parcialmente demandada, teniendo en cuenta que las inhabilidades, entendidas como circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una

persona sea designada o elegida en un cargo público, deben ser fijadas por el legislador y, en el presente caso, quien aspira a ser funcionario de la Procuraduría debe recibir un trato diferente al que se aplica a los demás servidores públicos, trato que debe ser justificado en razón de los superiores intereses públicos.

Después de citar los artículos 123 y 279 de la Constitución Política, el interviniente concluye que el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la ley 573 de 2000, gozaba de mayor discrecionalidad para prever las causales de inhabilidad, sin más limitaciones que las surgidas de la propia Carta Política.

Para el representante del Ministerio del Interior y de Justicia, la norma demandada establece una inhabilidad acorde con la voluntad del constituyente, en el sentido que las personas que detentan el poder público y ejercen funciones públicas, deben reunir ciertas condiciones de idoneidad y moralidad, dada la especial dignidad que ofrece el cargo.

El interviniente recuerda cómo la Constitución Política fija requisitos para ejercer altas dignidades, por lo que el legislador ha seguido la misma tendencia en cuanto a requisitos para ejercer cargos en la administración pública y especialmente en los órganos de control como la Procuraduría. Por esta razón, el agente del Ministerio considera que la expresión impugnada encuentra soporte en lo dispuesto por el artículo 150-23 de la Carta Política, según el cual el legislador puede establecer inhabilidades con el fin de asegurar que los servidores públicos vinculados a la Procuraduría adelanten sus labores atendiendo al interés general.

Respecto de la supuesta vulneración al principio de igualdad, el representante del Ministerio precisa que el artículo 279 superior, faculta al legislador para establecer inhabilidades especiales para todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación.

3. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Procuraduría General de la Nación

Como vocero de los trabajadores de la Procuraduría General de la Nación, Sintraproan interviene para explicar que el problema de la expresión atacada “surge con la entrada en rigor de la ley 734 de 2002, que consagra otro tipo de inhabilidad para los servidores públicos al establecer, que lo estarían, quienes sean sancionados disciplinariamente tres o más veces dentro de los últimos cinco años por faltas graves o leves dolosas o por ambas y consagrando, expresamente, que esa inhabilidad tendrá una vigencia de tres años”. Luego

de transcribir el artículo 222 de la ley que se menciona, el sindicato concluye:

"… fue derogada la inhabilidad especial consagrada para los servidores de la Procuraduría General de la Nación por cuanto en este sentido debe aplicarse lo dispuesto el norma disciplinaria, en tanto en esta se consagra posteriormente, una inhabilidad totalmente contraria a la mencionada y siendo el Código Único Disciplinario, la normatividad que integró el régimen disciplinario, que involucra también el concepto de falta disciplinaria en su artículo 23, en el que se considera como tal el incurrir en violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y que la sanción que corresponde en ese caso, es casi siempre la pérdida del empleo al imponerse destitución, sanción que necesariamente debe estar precedida de un proceso, razón por la que no es dable entender que cuando se presenta la presunta inhabilidad, de facto y sin que medie proceso medio para quien este laborando, se imponga una nueva sanción que sería la de pérdida del empleo, a pesar que ya había sido suspendido o destituido y en ambos casos, en la parte resolutiva de las providencias se debía imponer la sanción accesoria de inhabilidad, es decir, que en este caso se estaría violentado el artículo 29 superior".

El escrito presentado por Sintraproan se detiene en el análisis respecto de la aplicación de la norma parcialmente demandada. Así, el representante del Sindicato explica que la vigencia del precepto atacada impondría una nueva sanción además de la suspensión o multa, agregando a la que ya se tendría que haber impuesto de conformidad con las sanciones previstas en el estatuto disciplinario para las faltas graves dolosas o leves dolosas o ambas.

Como corolario de su exposición el representante del Sindicato manifiesta: "…por ser el ordenamiento disciplinario (ley 734 de 2002) posterior al Decreto Ley 262 de 2000, y consagrara un inhabilidad propia del régimen disciplinario, contraria a la estipulada en el Código Disciplinario Único al entrar en vigencia éste derogó la disposición contenida en el numeral 6º del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000, claro está ateniéndonos a las voces del artículo 2º de la ley 153 de 1887 y 5º de la ley 57 de 1887.

(…)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Según lo analizado la norma contenida en el numeral 6º del artículo 85 del Decreto Ley 262 de 2000, es contraria a la consagrada en el numeral 2º del artículo 38 de la ley 734 de 2002, y por ser esta última la norma especial disciplinaria, prevalece sobre la anterior".

4. Universidad Libre

Mediante escrito del 14 de marzo de 2006, el decano de la facultad de derecho de la Universidad Libre pretendió intervenir en defensa de la constitucionalidad del precepto atacado. Sin embargo, el correspondiente escrito arribó a la Secretaría General de la Corte Constitucional después de haber vencido el término de fijación en lista (decreto 2067 de 1991, art. 7º), razón por la cual sus argumentos no serán considerados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto recibido en la Secretaría General de la Corte el día 1o de febrero del presente año, solicita a esta Corporación que se hagan los siguientes pronunciamientos:

1. Que la Corte Constitucional se inhiba para emitir un pronunciamiento sobre la demanda presentada por el ciudadano Luis Francisco Quesada Osorio.

2. En subsidio, que la Corte declare exequible el aparte demandado.

Para el Ministerio Público, la demanda presentada por el ciudadano Luis Francisco Quesada Osorio contra el numeral 6º, parcial, del artículo 85 del decreto 262 de 2000, adolece de ineptitud sustantiva, pues las razones por las cuales se estima infringida la Constitución Política no son específicas ni suficientes. La Vista Fiscal explica que el concepto de violación es específico si define la manera como la norma legal desconoce el texto superior, mediante la formulación de por lo menos un cargo concreto contra la norma demandada; además recuerda que la suficiencia del cargo de inconstitucionalidad está relacionada con los argumentos y elementos probatorios que sustentan la demanda, los cuales si no convencen al juez, por lo menos han de despertar duda sobre la exequibilidad del precepto atacado.

Para el Procurador General en el presente caso se debate sobre la vigencia de una norma, pues el actor considera que el numeral 6º del artículo 85 del decreto 262 de 2000, fue derogado tácitamente por el numeral 2º del artículo 38 de la ley 734 de 2002, a lo cual agrega que el aplicador de la ley debe tener en cuenta el principio de favorabilidad. Es decir, el demandante pretende explicar la manera como se debe interpretar la norma, por cuanto supuestamente ella ha sido derogada por otra posterior.

Con fundamento en estos argumentos el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que se inhiba para proferir sentencia en el presente caso.

Sin embargo, la Vista Fiscal analiza la norma impugnada para concluir que ella es conforme con lo dispuesto en la Constitución Política, por cuanto los servidores de la Procuraduría General de la Nación se encuentran en una situación especial por la naturaleza de las funciones que desempeñan. Al respecto recuerda cómo el artículo 279 superior establece que la ley regulará lo atinente a las inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, es decir, existe autorización constitucional para que el legislador determine lo relativo a las inhabilidades de este órgano.

En defensa de la disposición acusada la Vista Fiscal manifiesta: "…la naturaleza de la función que debe cumplir el ente para el que están vinculados, deben tener un régimen de inhabilidades e incompatibilidades mas estricto que para el resto de servidores. Las normas generales sobre las inhabilidades e incompatibilidades sólo le serán aplicables en la medida en que complemente y no contradigan la norma especial que rige para la Procuraduría General de la Nación".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Inhibición de la Corte Constitucional para decidir en el presente caso

2.1. A pesar de la informalidad propia de la acción de inconstitucionalidad, mediante la cual quien esté legitimado en la causa podrá solicitar ante la Corte Constitucional que retire del ordenamiento jurídico una norma considerada inexequible, tanto la propia Carta Política como el Decreto 2067 de 1991 han establecido ciertos requisitos que si bien no corresponden a los previstos para otras acciones consideradas de mayor técnica jurídica, sí permiten determinar que la jurisdicción constitucional no actúa de oficio, sino que lo hace a

petición o ruego de una persona interesada, quien, además, deberá estar legitimada para actuar.

Es cierto que quien presenta esta clase de demanda ante la Corte lo hace en ejercicio de sus derechos políticos y en defensa del orden jurídico objetivo, como también lo es que el constituyente y el legislador establecieron para esta clase de juicio las reglas sobre competencia, requisitos de la demanda, admisión de la misma, impedimentos y recusaciones, intervinientes, traslado al Ministerio Público, práctica de pruebas, efectos de la sentencia, caducidad de la acción cuando el debate se funda en vicios en la formación del acto atacado y demás asuntos relacionados con esta clase de proceso, el cual, a pesar de su informalidad, debe ser tramitado cumpliendo las reglas previstas en el ordenamiento jurídico.

2.2. En relación con los requisitos que debe cumplir esta clase de demanda, resulta razonable que se imponga al actor la carga de identificar la norma superior presuntamente trasgredida, el precepto de inferior jerarquía que se ataca y, lógicamente, las razones en las cuales funda la pretensión de inexequibilidad.

En relación con la carga impuesta al actor respecto del deber de explicar los motivos o razones en los cuales fundamenta su pretensión, la Corte ha expresado recientemente:

“Por la naturaleza del juicio de constitucionalidad que corresponde adelantar a la Corte Constitucional, es decir, teniendo en cuenta que se trata de cotejar normas y que, en principio, el juzgador no está avocado a examinar situaciones particulares derivadas de la aplicación o inaplicación de la regla jurídica sometida a examen, el Tribunal ha de identificar los extremos que hacen parte del litigio, esto es: i- La norma de jerarquía constitucional, y ii- el precepto impugnado. Ahora bien, la confrontación entre ambos extremos necesita de una exposición razonada que permita al juez conocer y precisar el contenido de la pretensión a partir de una explicación lógica, coherente y clara sobre los motivos de la presunta inexequibilidad.

2.3. La ausencia de esta explicación impide al juez de constitucionalidad adoptar una decisión idónea, completa y eficaz sobre la exequibilidad de la regla jurídica impugnada, por cuanto sin tal exposición carecería de aquellos elementos mínimos requeridos para pronunciarse acerca de la pretensión formulada por el actor. En suma, entre el ejercicio de la acción y la pretensión elevada por el demandante, debe mediar la adecuada fundamentación sobre los cargos de inconstitucionalidad, so pena de que el Tribunal Constitucional se vea

avocado a inhibirse para decidir”1.

2.3. Los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad se encuentran previstos en el artículo 2º. del decreto 2067 de 1991. Según esta norma:

“Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

En caso de que la demanda sea presentada a petición de una persona natural o jurídica, el demandante deberá indicarlo en la demanda”. (Subraya la Sala).

Los motivos o razones por las cuales el demandante decide ejercer la acción de inconstitucionalidad deben ser expuestos atendiendo a los parámetros señalados por la jurisprudencia. Al respecto la Corte Constitucional ha precisado:

“La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes2. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra ‘la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional’3.

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’4, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente5 ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’6 e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda7. 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’8.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’9. 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 inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’10 que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad11.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el

peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales12 y doctrinarias13, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'14; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia15, calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa'16 a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de 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".17

2.4. Los argumentos expuestos por el actor deben cumplir con los requerimientos establecidos por la Corte, pues sin ellos la Corporación carecerá de motivos suficientes para proferir la respectiva decisión, afrontando el riesgo de emitir una sentencia sobre la base de una motivación inexistente, insuficiente o ajena a la verdad e imparcialidad con las consecuencias que este hecho acarrea respecto de los efectos del fallo de constitucionalidad. La responsabilidad que asume la Corporación cuando decide acerca de una demanda de esta naturaleza está relacionada con los efectos del fallo, en relación con los cuales la jurisprudencia ha explicado:

"Por regla general, las sentencias proferidas con ocasión del ejercicio del control de

constitucionalidad tienen efecto de cosa juzgada, erga omnes y hacia el futuro (ex-nunc), lo cual implica i) que la norma sometida a control no podrá volver a ser demandada por las mismas razones y ii) que el fallo tenga efectos frente a todos, sin afectar las situaciones ya consolidadas; todo ello con el objeto de generar seguridad jurídica dentro del sistema normativo.

Existe entonces, cosa juzgada constitucional cuando en virtud del pronunciamiento la norma es retirada del ordenamiento jurídico, o cuando hallada conforme a la Ley Fundamental, no se restringen los efectos de la declaración de constitucionalidad, lo cual supone que la adopción de la decisión se ha realizado previo cotejo integral entre los preceptos constitucionales y la norma acusada.

Desde esta perspectiva, la declaración realizada por la Corte Constitucional tiene las características de ser definitiva, intangible, inmutable y obligatoria, por lo cual hacia futuro no será posible que se cuestione de nuevo su constitucionalidad, dada la configuración del fenómeno de la cosa juzgada absoluta".18

Análisis de los motivos de inconstitucionalidad presentados por el ciudadano Luis Francisco Quesada Osorio

3. La lectura de la demanda presentada por el ciudadano Quesada Osorio pone de manifiesto su interés por dilucidar asuntos relacionados con la interpretación de la expresión atacada, a partir del cotejo de esta con lo dispuesto en los artículos 38 y 48 de la ley 734 de 2002; es decir, el actor plantea una contradicción entre preceptos de orden legal, pretendiendo que la Corte Constitucional resuelva acerca de la interpretación y aplicación de la expresión impugnada, la cual, en su criterio, ha sido derogada.

Por lo anterior, el demandante pregunta a la Corte: ¿Cuál norma se debe aplicar?, a lo cual él mismo responde: "En mi criterio y modesto entender lo dispuesto por el art. 38 de la ley disciplinaria por varias razones ..." (Fl. 3 de la demanda). Después de elucubrar respecto de diferentes parámetros de interpretación, el actor concluye que el aparte normativo atacado no debe ser aplicado, por cuanto, en su parecer, prevalece lo dispuesto en la ley 734 de 2002, ya que, en sus propias palabras: "... en materia de inhabilidades a diferencia de la mencionada norma, en su artículo 38, dispone que se configura la mencionada inhabilidad, solamente si el funcionario público ha sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años, y con la condición de que tales faltas hayan sido graves o leves dolosas o por ambas. Muy distinto a lo que dispone el artículo 85 del Decreto 262 del 2000

donde la inhabilidad se configura a la segunda vez que se haya cometido la falta". (Fl. 7 de la demanda).

3.1. Para la Sala, los argumentos expuestos por el demandante no son suficientes para fundar un cargo de inconstitucionalidad, pues de ellos no se colige contradicción alguna entre la norma parcialmente demandada y una regla jurídica de jerarquía constitucional. Por esta razón, la Corte Constitucional encuentra que el concepto del Ministerio Público es acertado cuando en él se expresa:

"En el caso que nos ocupa, el ciudadano QUESADA OSORIO trae al debate constitucional un problema respecto de una disposición que él considera no se encuentra vigente, esto es, arguye que el numeral 6 del artículo 85 del Decreto 262 de 2000 fue derogado tácitamente por el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, además señala la necesidad que el aplicador de la ley tenga en cuenta el principio de favorabilidad, aspecto que no le concierne a la jurisdicción constitucional. Lo el (sic.) mencionado ciudadano pretende es la inaplicación de una norma por haber sido supuestamente derogada por otra posterior, lo cual es de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa de acuerdo a las reglas para (sic.) tal efecto se han establecido". (Fl 48 del expediente).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para la Vista Fiscal, la demanda adolece de ineptitud sustantiva por cuanto de ella no se desprende un cargo de inconstitucionalidad que permita cotejar el precepto atacado en relación con una norma de jerarquía constitucional. Con fundamento en este criterio, el Procurador General de la Nación concluye que en el presente caso no hay mérito para proferir una decisión de fondo.

3.2. La Corte Constitucional comparte el concepto expresado por el Jefe del Ministerio Público, pues, atendiendo a los criterios jurisprudenciales anteriormente citados, los argumentos presentados por el ciudadano Quesada Osorio no son claros, es decir no permiten seguir una idea que permita determinar las razones de una eventual inexequibilidad; los motivos expuestos no cumplen con el requisito de especificidad, por cuanto no precisan la forma como la norma atacada desconoce lo establecido en la Carta Política; las razones en la cuales se pretende fundar los cargos no son ciertas, pues están relacionadas con la interpretación que de manera subjetiva hace el demandante en relación con el precepto impugnado; los argumentos no son pertinentes, pues con ellos el actor busca solucionar un asunto subjetivo relacionado con la aplicación de la regla jurídica demandada y, finalmente, las razones expuestas por el accionante tampoco son suficientes, toda vez que no permiten a la Corte adelantar un examen que conduzca a desvirtuar la presunción de

constitucionalidad que ampara a la expresión demandada.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional resolverá inhibirse para proferir un fallo de mérito en el presente caso, aclarando que esta decisión no impide que en el futuro la norma impugnada pueda ser objeto de nuevos juicios de constitucionalidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

INHIBIRSE para proferir fallo de fondo respecto de la demanda incoada por el ciudadano LUIS FRANCISCO QUESADA OSORIO contra el artículo 85, numeral 6º (parcial) del decreto 262 de 2000, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSÓN PINILLA PINILLA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-6078 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

4 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte también

se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

6 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

7 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), entre otras.

9 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

10 Estos son los 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 Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

11 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

12 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

13 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de

obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

14 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

15 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

17 Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda.

18 Corte Constitucional, sentencia C-461 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.