

Sentencia C-694/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Inclusión como destinatarios de la ley disciplinaria a los indígenas que administran recursos públicos no contraría la Constitución

NORMA ACUSADA-Estado debe otorgar capacitación a las autoridades indígenas para que tengan pleno conocimiento del contenido de las normas disciplinarias

Referencia: expediente D-4374

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 25 (parcial) de la Ley 734 de 2002

Demandantes: Luz Elvira Olivares Rivera y Maximino Rincón García

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Luz Elvira Olivares Rivera y Maximino Rincón García demandaron el Art. 25 (parcial) de la Ley 734 de 2002, “por la cual se expide el Código Disciplinario Unico”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44708 de 13 de Febrero de 2002, subrayando el aparte demandado:

ARTÍCULO 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

III. DEMANDA

Los demandantes considera que la disposición impugnada quebranta el preámbulo y los Arts. 7, 10, 246, 329 y 330 de la Constitución Política, con los siguientes fundamentos:

Afirman que como consecuencia de la lucha de los pueblos indígenas y de sus particulares condiciones de vulnerabilidad, sus derechos han sido reconocidos internacionalmente como derechos específicos y originarios y que en consonancia con ello el Art. 7º superior reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y la Constitución reconoce al Estado colombiano con un carácter pluralista, multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Expresan que dichas reglas concuerdan con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado mediante la Ley 74 de 1968, en relación con los derechos de las minorías.

Sostienen que los Arts. 28 y 29 de la Constitución establecen la potestad punitiva del Estado, en armonía con tratados internacionales sobre derechos humanos, que citan. Agregan que en ella quedan comprendidos el Derecho Penal, el Derecho Contravencional y el Derecho Disciplinario.

Manifiestan que el Derecho Disciplinario está sometido a los principios, garantías y ritualidades del Derecho Penal, como lo ha indicado la Corte Constitucional.

Exponen que la garantía constitucional de la diversidad étnica y cultural de la Nación origina un conjunto de derechos para los indígenas, como su identidad, el territorio para desarrollar su vida, el ejercicio de formas propias de gobierno y administración, el respeto de sus tradiciones, valores y normas, y el juzgamiento por sus propias autoridades.

Aseveran que la pluralidad étnica y cultural determina una pluralidad jurídica en la nación colombiana, conforme a lo dispuesto en el Art. 246 superior, lo cual implica el reconocimiento de un sistema punitivo autónomo de las comunidades indígenas, que viola la norma acusada.

Indican que la población indígena está amparada por un fuero y un sistema normativo propio que hace parte del orden jurídico nacional y que con fundamento en el principio de la dignidad de la persona humana el Art. 13 de la Constitución permite la discriminación favorable, en cuanto ordena al Estado que promueva las condiciones para lograr la igualdad real y efectiva de los grupos marginados.

Consideran que respecto del Derecho Disciplinario los indígenas tienen una conciencia social

y cultural paralela, de modo que en caso de una conducta típica se presenta una ausencia de culpabilidad, por la imposibilidad de comprender la ilicitud de la misma.

Afirman que, por estas razones, las disposiciones de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Unico) no son aplicables a los indígenas, que si se aplican se infringen los principios de la dignidad humana y la igualdad y que por tanto es inconstitucional el mandato contenido en la norma impugnada, en el sentido de que los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a la misma.

Finalmente anotan que la Corte Constitucional ha emitido en forma extensa pronunciamientos sobre la materia y citan algunos de éstos así como algunos tratados internacionales.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito presentado el 14 de Enero de 2003, la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando en la calidad de apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada, con sustento en lo siguiente:

Manifiesta que, tal y como lo señalan los demandantes, la Constitución Política de 1991 marcó un hito en lo que respecta al reconocimiento y respeto de las costumbres y tradiciones indígenas, lo cual encuentra su fundamento en la concepción de la diversidad étnica, cultural y religiosa de la nación colombiana. En tal virtud, aquella contempla la jurisdicción especial indígena y dispone que las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales en su territorio, de acuerdo con sus normas y procedimientos, respetando los ordenamientos constitucional y legal.

Afirma que, sin embargo, la consagración de la jurisdicción especial indígena no comprende la potestad disciplinaria y añade que si bien es cierto que el Art. 330 superior establece que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres, ello no es óbice para que dichas autoridades, también representantes del Estado, se rijan por lo dispuesto en el Código Disciplinario. Estima que la moral pública delimitada en éste debe aplicarse a pesar de la existencia de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, para armonizar aquellos con los fines esenciales del Estado.

Sostiene que en el ámbito disciplinario es aplicable analógicamente el criterio planteado por la Corte Constitucional para el campo judicial, en virtud del cual si un miembro de una comunidad indígena lleva a cabo un comportamiento contrario a la ley que afecte la exterioridad de su entorno, y aquel tiene un conocimiento suficiente de las prácticas sociales y las normas jurídicas nacionales, deben aplicarse estas últimas.

Expresa que la Constitución otorga especial atención al manejo de los recursos públicos y que cuando dicha función es ejercida por un miembro de una comunidad indígena,

necesariamente hay un cambio en su cosmovisión, en cuanto ello implica el conocimiento y la comprensión de las normas constitucionales y legales aplicables a todos los funcionarios que desempeñan la misma.

2. Intervención de la ciudadana Doris Pinzón Amado

Por medio de escrito radicado el 22 de Enero de 2003, la ciudadana Doris Pinzón Amado, actuando en su propio nombre, pide a la Corte que declare exequible la norma impugnada, en el entendido de que la Procuraduría sólo será competente para sancionar a aquellos indígenas que administren recursos del Estado y “que se encuentren integrados a la sociedad occidental”, con base en las siguientes razones:

Expone que la Constitución de 1991 reconoció un sistema social pluralista que otorga una protección especial a las comunidades indígenas, garantiza la prevalencia de su integridad cultural, social y económica, su capacidad de autodeterminación administrativa y judicial, la consagración de sus resguardos como propiedad colectiva de carácter inalienable y de sus territorios como entidades al lado de los municipios, los distritos y los departamentos.

Asevera que en este sentido el Art. 246 estableció una jurisdicción especial para las comunidades indígenas, con base en el reconocimiento de que sus miembros tienen un desarrollo cultural diverso y por tanto una visión distinta del mundo y una escala de valores también distinta.

Con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional señala que en el fuero indígena se conjugan un elemento personal y un elemento territorial y que no es absoluto, como lo pretenden los demandantes, pues su aplicación depende de que la conducta cuestionable se realice dentro de una comunidad o en territorio exterior, afectando a personas no pertenecientes a su grupo, y de que el infractor no se encuentre en condiciones de comprender el carácter ilícito de su comportamiento.

Sostiene que la Constitución Política establece en forma amplia los principios a los cuales se debe sujetar el ejercicio de las funciones públicas y, en especial, el manejo de los recursos públicos, consagrando diversos tipos de responsabilidad, entre ellos la disciplinaria. Agrega, citando sentencias de la Corte Constitucional, que el régimen disciplinario comprende tanto a los servidores públicos como a los particulares que desempeñen funciones públicas, siempre y cuando, en este último evento, el legislador haya definido el régimen especial aplicable, que no puede ser igual al que se aplica a los primeros.

Afirma que como el Estado sólo puede conceder a los particulares la administración de recursos públicos para satisfacer sus cometidos, la misma implica el ejercicio de función pública y, por tanto, quienes desarrollen dicha actividad pueden ser investigados y sancionados disciplinariamente, de acuerdo con el régimen especial que haya creado el legislador para tal efecto.

Después de transcribir el Art. 83 de la Ley 715 de 2001 plantea que la norma acusada no es aplicable a los miembros de las comunidades indígenas que actualmente son beneficiarios de

actividades financiadas con recursos del presupuesto destinados a atender sus necesidades, ya que la administración de tales recursos se encuentra radicada en el respectivo alcalde y no en aquellos.

Considera que el indígena puede ser sujeto pasivo de la acción disciplinaria cuando esté integrado a la sociedad, de tal suerte que esté en capacidad de comprender el carácter ilícito de su comportamiento dentro de la lógica occidental, en los términos de la Ley 734 de 2002, y que en caso contrario debe aplicarse el principio formulado por la jurisprudencia nacional en materia penal, en virtud del cual la decisión debe ser adoptada por las autoridades indígenas.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORIA GENERAL DE LA NACION

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. Dado que la disposición acusada pertenece a una ley de la República, corresponde a la Corte resolver sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 del Estatuto Superior.

Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte establecer si la expresión acusada vulnera el preámbulo y los Arts. 7, 10, 246, 329 y 330 de la Constitución Política, al disponer que los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme al Código Disciplinario Unico, cuando las disposiciones superiores indicadas reconocen la autonomía de los pueblos indígenas mediante el ejercicio de la jurisdicción especial indígena por parte de sus autoridades, dentro de su ámbito territorial y de conformidad con sus propias normas y procedimientos, y mediante el gobierno por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de los mismos, con fundamento en la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Existencia de cosa juzgada constitucional

3. Conforme lo expuso la Procuradora Delegada en su concepto, el aparte acusado ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta corporación, mediante la Sentencia C-127 de 2003. 1

En efecto, en dicha sentencia la Corte examinó la constitucionalidad de la expresión impugnada y resolvió lo siguiente:

“Primero: Declárase Exequible el inciso segundo del artículo 25 de la ley 734 de 2002, únicamente por el cargo formulado por el actor”.

El cargo que fue objeto de estudio en la citada sentencia coincide plenamente con el planteado en la demanda que se examina, de acuerdo con el problema jurídico formulado en dicha oportunidad, en los siguientes términos:

“(…) si la expresión contenida en el inciso segundo del artículo 25 de la ley 734 de 2002, al manifestar que “Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código” es violatorio de los artículos 1 y 246 de la Constitución, por cuanto, en concepto del demandante se desconoce la autonomía de los grupos indígenas para juzgar de conformidad con sus propias normas y procedimientos”.

En torno del referido cargo, luego de asimilar la situación de los indígenas a la de los particulares que administran recursos del Estado, la Corte sostuvo que la aplicación de la ley disciplinaria a los primeros no resulta contraria a la Constitución Política, ya que el manejo de los recursos públicos exige medidas especiales de control para salvaguardar el interés general y cumplir los fines esenciales del Estado. Al respecto manifestó:

“(…) Así las cosas, resulta claro para la Corte Constitucional que, conforme a la Constitución Política la inclusión como destinatarios de la ley disciplinaria de los indígenas que administren recursos del Estado, no vulnera el artículo 246 de la Carta Política, ni tampoco su artículo 1 como lo sostiene el actor. La norma contenida en el artículo 25 de la Ley 754 de 2002 (sic), por este aspecto, coloca a quienes siendo indígenas administren recursos públicos en la misma situación de cualquier colombiano que se encuentre en esa hipótesis, sin que ser destinatarios de la ley disciplinaria signifique decisión anticipada sobre responsabilidad alguna de carácter disciplinario, pues ella se rige por los principios y las reglas establecidas en el código disciplinario, y muy especialmente en su artículo 28 (…)

“(…) Por consiguiente, resulta razonable la aplicación del régimen disciplinario a los indígenas que manejen recursos del Estado, pues allí en su condición de particulares serán sujetos pasivos de la acción disciplinaria, siendo ello concordante con lo dispuesto en el artículo 53 del Código Disciplinario Único que señala como sujetos disciplinables a los particulares que administren recursos del Estado y establece el régimen aplicable a los mismos (…)”.

Sin embargo, con el propósito de velar por el respeto de la diversidad étnica y cultural de las comunidades indígenas, la Corte señaló que es deber del Estado otorgar la capacitación y la asesoría necesarias para que las autoridades indígenas tengan pleno conocimiento del contenido de las normas disciplinarias. En este sentido expresó:

“(…) el inciso segundo del artículo 25 de la ley 734 de 2002, no vulnera los derechos constitucionales de los indígenas al incluirlos como destinatarios de la ley disciplinaria, siempre y cuando, tal como lo señalan el Interviniente y el Ministerio Público, el Estado capacite y asesore a las autoridades indígenas, para que se produzca una comprensión de cada una de las cláusulas del contrato, a través del cual administrarán recursos públicos y las consecuencias de su infracción”.

De lo anterior se deduce que en relación con la expresión acusada se configura cosa juzgada constitucional, de conformidad con lo preceptuado en el Art. 243 superior, por lo cual se ordenará estarse a lo resuelto en la citada sentencia.

VII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-127 de 2003 en relación con la expresión “[l]os indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código”, contenida en el inciso 2° del artículo 25 de la Ley 734 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-694/03

Referencia: expediente D-4374

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 25 (parcial) de la Ley 734 de 2002

Demandantes: Luz Elvira Olivares Rivera y Maximino Rincón García

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Con el debido respeto por la Corporación y por el magistrado ponente, aclaro mi voto a la sentencia C-694 de 2003. Puesto que la presente demanda coincide con la fallada mediante sentencia C-127 de 2003, considero suficiente remitir a la aclaración especial de voto que presentara respecto de la misma en dicha oportunidad.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 M. P. Alfredo Beltrán Sierra