C-721-15

Sentencia C-721/15

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Elementos

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

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Norma tipificó la no resolución de recursos como falta gravísima en ley distinta al Código Disciplinario

UNIDAD DE MATERIA-Requisito de suficiencia/RECURSO DE REPOSICION O APELACION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO-Principio de unidad de materia

RECURSO DE REPOSICION O APELACION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO-Principio de proporcionalidad

FALTA DISCIPLINARIA-Parte subjetiva exige que se demuestre dolo o culpa del servidor público/FALTA DISCIPLINARIA-Sancionable a título de dolo o culpa

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Causales de exclusión responsabilidad

UNIDAD NORMATIVA-Integración

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Significados

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Jurisprudencia constitucional

TIPIFICACION DE FALTA GRAVISIMA EN EL CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Integración de unidad de materia

FALTA DISCIPLINARIA GRAVISIMA POR NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS-Integración de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Consagración constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Violación constituye vicio de carácter material y no formal

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ponderación del principio democrático

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Transgresión del principio de unidad de materia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Observancia del principio de unidad de materia debe ser flexible/INTERPRETACION RAZONABLE Y PROPORCIONADA-Conexidad temática entre la norma acusada y la ley

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidades

UNIDAD DE MATERIA-Garantiza la transparencia y coherencia del proceso legislativo

UNIDAD DE MATERIA-Efectividad del principio de seguridad jurídica

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA LEGISLATIVA-Racionalización y tecnificación del proceso legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Límites del control constitucional en aras de respetar la libertad de configuración legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reforzamiento de la legitimidad del debate democrático

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Pautas de decisión

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Determinación del núcleo o núcleos temáticos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad entre la norma y el núcleo temático de la ley

NORMA Y NUCLEO TEMATICO DE LA LEY-Relación de conexidad

DERECHO DISCIPLINARIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Contenido y alcance

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Potestad punitiva del Estado y potestad sancionadora de la administración

DERECHO DISCIPLINARIO-Definición/DERECHO DISCIPLINARIO-Contenido

DERECHO DISCIPLINARIO-Materias que regula

DERECHO DISCIPLINARIO-Hace parte del derecho punitivo del Estado/DERECHO DISCIPLINARIO-Características

DERECHO DISCIPLINARIO-Fundamentos constitucionales

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

DERECHO DISCIPLINARIO-Principio de responsabilidad de los funcionarios públicos

DERECHO DISCIPLINARIO-Competencia del legislador para regular la responsabilidad de los servidores públicos

DERECHO DISCIPLINARIO-Tutela los principios de la función pública/FUNCION ADMINISTRATIVA-Alcance

DERECHO DISCIPLINARIO-Competencias del control disciplinario/PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Funciones

DERECHO DISCIPLINARIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Finalidades

DERECHO DISCIPLINARIO-Finalidades

DERECHO DISCIPLINARIO-Aseguramiento del cumplimiento de los deberes funcionales/DERECHO DISCIPLINARIO-Fundamento/IMPUTACION DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA-Fundamento está determinado por la infracción de los deberes funcionales

del servidor público/RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DE SERVIDORES PUBLICOS-Objeto de regulación

DERECHO DISCIPLINARIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Cumplimiento de los fines del Estado y principios de la función pública

POTESTAD DISCIPLINARIA-Finalidad

LEGISLADOR EN MATERIA DISCIPLINARIA-Alcance y límites constitucionales

LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA DISCIPLINARIA-Competencia/LIBERTAD DE CONFIGURACION NORMATIVA DEL LEGISLADOR EN EL DISEÑO DE PROCEDIMIENTOS Y ETAPAS JUDICIALES-No es absoluta

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Alcance

DERECHO DISCIPLINARIO-Principios constitucionales

PROCESO DISCIPLINARIO-Alcance del debido proceso/ACTUACIONES DISCIPLINARIAS-Principios del debido proceso/DEBIDO PROCESO-Deberes de la autoridad disciplinaria

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Consagración constitucional/DERECHO DISCIPLINARIO-Alcance del principio de legalidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Principios

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Reserva de ley/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Reserva de ley

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Tipicidad/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Principio penal de tipicidad y principio fundamental nullum crimen nulla poena sine lege/TIPICIDAD EN EL DERECHO PENAL DELICTIVO Y DERECHO SANCIONATORIO DISCIPLINARIO-Diferencias/PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY-Requisitos mininos

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Principio de lex praevia

PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Alcance/PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-Aplicación no está

restringida al derecho penal/PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-No se vulnera cuando servidor público o particular son procesados penal y disciplinariamente por una misma conducta

DERECHO DISCIPLINARIO-Principio de culpabilidad/CULPABILIDAD-Responsabilidad subjetiva y objetiva/DEBIDO PROCESO Y CULPABILIDAD-Presunción de inocencia/DEBIDO PROCESO Y PRESUNCION DE INOCENCIA-Proscripción de la responsabilidad objetiva/CULPABILIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Proscripción de la responsabilidad objetiva/CULPABILIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Sancionable a título de dolo o culpa

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA-Criterios de proporcionalidad y razonabilidad

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA-Falta y sanción deben resultar adecuadas a los fines de la norma/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Garantía esencial del debido proceso/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Jurisprudencia constitucional

UNIDAD DE MATERIA-Elementos

NUCLEO TEMATICO DE LA LEY-Antecedentes legislativos/NUCLEO TEMATICO DE LA LEY-Título o epígrafe de la ley/NUCLEO TEMATICO DE LA LEY-Contexto o contenido básico del ordenamiento legal

NORMA DEMANDADA EN MATERIA DE DERECHO DISCIPLINARIO-Conexidad causal/NORMA DEMANDADA EN MATERIA DE DERECHO DISCIPLINARIO-Conexidad temática/NORMA DEMANDADA EN MATERIA DE DERECHO DISCIPLINARIO-Conexidad sistemática/NORMA DEMANDADA EN MATERIA DE DERECHO DISCIPLINARIO-Conexidad teleológica

FALTA DISCIPLINARIA GRAVISIMA POR NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS-Declaracion de exequibilidad en relación con el cargo de violación de unidad de materia

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD-Gravedad de afectación de falta de deberes del cargo

del funcionario, cumplimiento de fines del Estado y principios constitucionales de la función pública

DEBERES DEL FUNCIONARIO EN MATERIA DISCIPLINARIA-Infracción al no resolver recurso en término/CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Deberes funcionales

PRINCIPIO DE LA FUNCION PUBLICA Y FALTA DISCIPLINARIA POR NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS-Infracción a los principios de eficacia y celeridad de las actuaciones administrativas

NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS EN MATERIA DISCIPLINARIA-Gravedad de la sanción/FALTA DISCIPLINARIA GRAVISIMA-Tipos de sanciones

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Adecuación entre medida escogida y fin perseguido/RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS EN MATERIA DISCIPLINARIA-Funcionario público debe respetar los términos procesales/DERECHO SANCIONATORIO-Sanción a funcionarios que incumplan sus deberes/DERECHO SANCIONATORIO-Función preventivo general negativa preceptiva que conmina a servidores públicos a cumplir los términos procesales

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Falta de necesidad de la medida/DESTITUCION E INHABILIDAD POR DESCONOCIMIENTO DE TERMINOS PROCESALES EN RESOLUCION DE RECURSOS-Limitación a través de sanciones graves no es necesaria

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN MATERIA SANCIONATORIA-Falta de proporcionalidad en sentido estricto de la medida/DESTITUCION E INHABILIDAD POR DESCONOCIMIENTO DE TERMINOS PROCESALES EN RESOLUCION DE RECURSOS-No es proporcional sancionar a servidor público/FALTA DISCIPLINARIA POR NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS-Calificación como leve o grave depende del caso concreto/FALTA DISCIPLINARIA POR NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS-Desproporción al castigar con máxima sanción cuando no se afecte otros bienes jurídicos

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Criterios para determinar gravedad o levedad de la falta

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Criterios de graduación para determinar gravedad o levedad de la falta

FALTA DISCIPLINARIA POR NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO-Declaración de inexequibilidad de la expresión “gravísima”

FALTA DISCIPLINARIA POR NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO-Expresión “gravísima” no vulnera principio de unidad de materia por guardar conexión con la temática

Referencia: expediente D-10744

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 (parcial) de la Ley 1437 de 2011

Actores: Daniel Londoño de Vivero y Aura Ximena Osorio Torres

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., veinticinco (25) de noviembre dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Myriam Ávila Roldán, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Daniel Londoño de Vivero y Aura Ximena Osorio Torres demandaron el artículo 86 (parcial) de la Ley 1437 de 2011. A esta demanda se le asignó la radicación D-10744.

1.1. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada es el siguiente. Se subrayan los apartes demandados:

“Ley 1437 de 2011

El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima”.

1.2. LA DEMANDA

Los ciudadanos Daniel Londoño de Vivero y Aura Ximena Osorio Torres presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra la expresión “gravísima” contemplada en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, por considerar que vulnera el Preámbulo y a los artículos 2, 13, 29, 83 y 158 de la Carta:

1.2.1. Vulneración del principio de unidad de materia

Señalan que se vulneró el principio de unidad de materia al incluir la tipificación de una falta gravísima dentro de la Ley 1437 de 2011:

1.2.1.1. Afirman que la finalidad del principio de unidad de materia es asegurar la transparencia, la organización sistemática y la coherencia de la legislación para garantizar la seguridad jurídica y facilitar el cumplimiento de las normas.

1.2.1.2. Recuerdan que la Corte Constitucional, en la Sentencia C – 951 de 2014 señaló que la consagración de faltas gravísimas en la Ley 1437 de 2011 quebranta de manera ostensible el artículo 158 de la Constitución pues hace que el legislador incursione en el derecho disciplinario en un ordenamiento distinto:

“En sexto lugar, al elevar a falta gravísima cualquier comportamiento susceptible de adecuación típica a alguno de los tres grupos identificados en la norma, ya sea por

infracción al derecho de petición, por desconocimiento de los derechos de las personas o por violación de cualquiera de las prohibiciones, la norma quebranta de manera ostensible el artículo 158 Superior, en la medida en que el legislador especial del derecho de petición, incursiona en el campo del legislador de otra especialidad normativa como lo es el derecho disciplinario, que en un ordenamiento distinto ha realizado la labor de identificación y clasificación de las faltas que afectan la buena marcha de la administración pública. Esta labor queda ahora sin efecto en la medida que una norma estatutaria, de mayor jerarquía, equipara la violación del derecho de petición, o incluso la mora en la respuesta, a cualquier comportamiento de los tipificados en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Así, quedarían expuestos a la misma sanción de destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años, la persona que incurre en mora en el derecho de petición y aquella que, siendo destinatario del ius puniendi del Estado, comete una masacre o incurre en el tipo de desaparición de personas o irroga un millonario detrimento patrimonial al erario. Esta evidente desproporción, representa un quebrantamiento no solo del principio de unidad de materia sino, sobre todo, del valor constitucional de justicia e igualdad que impregna la Carta Política desde el preámbulo hasta su último artículo".

1.2.1.3. Aducen que al introducir una nueva falta gravísima de los servidores públicos en la disposición acusada se desconoció el principio de seguridad jurídica, pues se está presentando una dispersión jurídica de las normas del derecho disciplinario, lo cual contradeciría el principio de unidad de materia que debe seguir toda ley de la República.

1.2.2. Vulneración de los principios de proporcionalidad

Indican que la consagración como falta gravísima de la conducta de no resolver oportunamente los recursos vulnera el principio de proporcionalidad consagrado en el preámbulo y en el artículo 13 de la Constitución Política:

1.2.2.1. Expresan que no resulta razonable ni proporcional sancionar a un servidor público que no conteste un recurso en el término establecido por la ley con la sanción más grave que establece el derecho disciplinario en nuestro país.

1.2.2.2. Señalan que no

es razonable ni proporcional que por una falta no tan grave como no resolver oportunamente un recurso, se destituya a un servidor público y se le apliquen las consecuencias adicionales contempladas en el artículo 45 de la Ley 734 de 2002:

“Artículo 45. Definición de las sanciones.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o

b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o

c) La terminación del contrato de trabajo, y

d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera”.

1.2.2.3. Manifiestan que al establecer una sanción disciplinaria gravísima por el hecho de no contestar oportunamente un recurso, se estaría igualando la sanción de este comportamiento con la de realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito o con la de dar lugar a que se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado.

1.2.2.4. Agregan que el legislador no puede desconocer los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales han sido reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C–022 de 1996:

“El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el

principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”

“La Corte encuentra que a la luz de estos elementos, si bien la calificación como falta disciplinaria la desatención al derecho de petición y la contravención de las prohibiciones y de los derechos de las personas de que trata la Primera Parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no riñe con la Constitución, la connotación como gravísima de esta falta quebranta el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) del cual se deprende el principio de proporcionalidad entre la conducta y la sanción a imponer. En consecuencia, procederá a declarar exequible el artículo 31 del proyecto de ley estatutaria revisado, salvo el vocablo “gravísima”, el cual será declarado inexequible”.

1.2.2.6. Agregan que la Corte a través de la sentencia C–951 de 2014, determinó que las faltas gravísimas se encuentran establecidas taxativamente en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 “numerus clausus”, mientras que las graves y leves están previstas “numerus apertus”. Si bien, este hecho no impide al legislador establecer otras conductas constitutivas de faltas gravísimas, se debe hacer en concordancia con lo ya dispuesto en el Código Disciplinario Único, lo cual no ocurre con lo establecido por el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

1.2.3. Vulneración del principio de buena fe

Consideran que se vulnera el principio de buena fe contemplado en el artículo 83 de la Constitución, pues la consagración de esta falta gravísima presume que el servidor público actuó de mala fe y con dolo cuando no resuelve un recurso en el término establecido por la Ley. En virtud de lo anterior, manifiestan que no cabría ningún tipo de excusa o la posibilidad de desvirtuar la mala fe con la cual supuestamente actuó el servidor público, configurándose así una vulneración expresa de la presunción de buena fe que tienen todas las actuaciones de los servidores públicos.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, por intermedio de apoderado, solicita se

declare la inexequibilidad de la norma acusada con base en los siguientes fundamentos:

1.3.1.1. Señala que la Corte ya se ha pronunciado respecto de una previsión muy similar a la acusada, referida al desconocimiento del derecho de petición en la sentencia C-951 de 2014, en ese entendido, resultan extensivas y extensibles, mutatis mutandis, aquellas razones a la norma demandada. En la citada providencia, la Corte estimó que "si bien la calificación como falta disciplinaria la desatención al derecho de petición (…) no riñe con la constitución, la connotación como gravísima de esta falta quebranta el derecho a la igualdad".

1.3.1.2. Expresa que las consideraciones hechas por la Corte en la sentencia C–951 de 2014, se estiman válidas frente a la calificación como falta gravísima de la no resolución oportuna de recursos en sede administrativa, puesto que donde existe la misma disposición, es aplicable la misma razón, en tanto que la Corte considera el derecho al recurso como parte integrante del núcleo esencial del derecho de petición.

1.3.1.3. Indica que lo establecido por el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, desconoce el artículo 13 de la Carta al establecer un efecto desproporcionado e irrazonable, estimándose así como inconstitucional.

1.3.1.4. Manifiesta que en lo atinente a la unidad de materia, la expresión "gravísima" viola este principio que debe ser respetado por el legislador, citando como fundamento lo estimado por esta Corte en la sentencia C–951 de 2014, que al respecto arguyó "al elevar a falta gravísima cualquier comportamiento susceptible de adecuación típica (…) por infracción al derecho de petición (…) la norma quebranta de manera ostensible el artículo 158 Superior, en la medida en que el legislador especial del derecho de petición, incursiona en el campo del legislador de otra especialidad como lo es el derecho disciplinario. Así quedarían expuestos a la misma sanción de destitución e inhabilidad (…) la persona que incurre en mora en el derecho de petición".

1.3.1.5. Finalmente aduce en cuanto a la calidad de gravísima de la falta consistente en no dar oportuna

respuesta a los recursos interpuestos en sede administrativa, aplicando un test de proporcionalidad o juicio de justificación, que la medida es constitucionalmente ilegitima, toda vez que contraría expresos mandatos constitucionales, en este sentido considera que la medida no es necesaria, pues será la autoridad disciplinaria la que califique la gravedad de la sanción a establecer en un caso concreto. Igualmente, indica que la medida es eficaz y que resulta ser desproporcionada e irrazonable pues, como se dijo, induce a una situación extrema que el texto constitucional repele.

1.3.2. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por intermedio de su presidente, solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada con fundamento en los siguientes argumentos:

1.3.2.1. Aduce que el artículo 86 del C.P.A.C.A. es desarrollo directo de la Constitución Política, destacándose el deber que tienen las autoridades en las actuaciones administrativas, entre ellas la de resolver los recursos administrativos, protegiendo los derechos de las personas en especial el debido proceso (art. 29 C.P.) y en cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa (art. 209 C.P.). El debido proceso administrativo, debe integrar las garantías previas referentes a la expedición de actos y procedimientos y las garantías posteriores que se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de dichos actos y procedimientos, tal como lo reiteró la Corte en la Sentencia C–089 de 2011.

1.3.2.2. Afirma que la norma acusada, tiene como propósito la efectividad de los mandatos constitucionales a un debido proceso “sin dilaciones injustificadas” en el que se garantice el derecho de “defensa y contradicción”, previstos en el artículo 29 Superior y los principios de eficacia, economía y celeridad del artículo 209, ibídem, para lo cual se vincula de manera efectiva a las autoridades bajo el mandato de resolver los recursos en forma oportuna. Cita el interviniente, providencias constitucionales como la C–875 de 2011 y la C–034 de 2014, donde se plasma la importancia del debido proceso administrativo, la armonización de los mandatos del artículo 29 de la Constitución con los principios del artículo 209 de la misma normatividad, y la materialidad de los principios de celeridad y eficacia dentro del proceso

administrativo.

1.3.2.3. En el mismo sentido, aduce que resulta un contrasentido solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad, de una disposición legal que tiene por objeto proteger los derechos constitucionales fundamentales de las personas y observar los principios propios de la función administrativa, tal como se deduce de la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley que precedió a la Ley 1437 de 2011, el cual fue conocido por la Corte a través de las sentencias C–875 de 2011 y C–951 de 2014. Si se declarara la inexequibilidad solicitada, se iría en contravía del principio de supremacía constitucional, la prevalencia de los derechos fundamentales y los principios que rigen la función administrativa.

1.3.2.4. Manifiesta que en el ejercicio de la libertad de configuración, el legislador a través del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, potestativamente y bajo un propósito constitucionalmente legítimo, estableció el término para cumplir una actuación administrativa y la sanción por su incumplimiento. Ahora bien, no puede sostenerse que el acaecimiento del silencio administrativo negativo es consecuencia jurídica suficiente para superar la omisión del deber de respuesta de la Administración, más bien es la violación del derecho constitucional de petición y la resolución de recursos en sede administrativa, tal como lo sostiene la Corte en la Sentencia T–377 de 2000.

1.3.2.5. Indica, que la norma de la cual se reprocha su constitucionalidad, no establece automáticamente una sanción como lo pretende hacer ver la demanda, pues a la autoridad disciplinada se le aplicará el debido proceso previsto en la Ley 734 de 2002.

1.3.2.6. El interviniente considera, teniendo de presente que la medida legislativa demandada involucra un escrutinio de la proporcionalidad y razonabilidad, que está llamado a aplicarse un test integrado en la modalidad leve, con el fin de establecer la legitimidad del fin y la adecuación de la medida para alcanzarlo (C–673 de 2001). El resultado de este test, en el sentir del interviniente, no será otro que el de la constitucionalidad de la medida legislativa, amén de que el fin propuesto por la misma es constitucionalmente legitimo (art. 29 y 209

C.N.) y la medida es adecuada para alcanzarlo, toda vez que no se controvierte el debido proceso disciplinario.

1.3.3. Pontificia Universidad Javeriana de Cali

Alejandro José Ariza Aguilar en representación de la Carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, intervino en el proceso de la referencia para defender las pretensiones de los demandantes y solicitar a esta Corporación se declare la inexequibilidad de la norma demandada. Lo anterior en atención a las siguientes razones:

1.3.3.1. Manifiesta que la expresión demandada afecta el orden justo jurídico (preámbulo) establecido por el constituyente primario porque entroniza en contra del titular de la función un efecto-causa exorbitante que rompe el equilibrio normativo, en tanto que lo somete a una presión indebida e injustificada. Una cosa es la parte fundamental de la celeridad que impone una carga moral y normativa de justicia en la decisión del servidor público, y otra bien diferente la instrumental en donde aquél para evitar el castigo, sacrifica lo sustancial, esto equivale a decir que, en otras palabras, con el contenido de la norma demandada se está sacrificando lo sustancial por lo instrumental.

1.3.3.2. Sostiene que la expresión demandada conculca el artículo 13 de la Carta, pues establece para el servidor público una carga desproporcionada al ejercicio normal de la función administrativa respecto, no solo de las otras funciones, sino al interior de sí misma, pues rompe el equilibrio entre los servidores que tienen que resolver recursos y los que no, lo cual no resulta correcto.

1.3.3.3. Aunado a lo anterior, indica que con la norma puesta en entredicho constitucional se quebranta el artículo 29 Superior referente al debido proceso, el cual debe ser analizado en congruencia con el Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002), pues la norma demandada al establecer que la mora en resolver el recurso constituye una falta gravísima, remite al agente a un procedimiento típicamente inquisitivo en donde la contradicción, en este caso, queda ausente puesto que la expresión gravísima del último inciso del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, lo que ha hecho es configurar legalmente un acto de responsabilidad objetiva, con lo cual niega la defensa técnica y material del implicado.

1.3.3.4. En igual sentido, argumenta que se vulnera el principio de la buena fe establecido en el artículo 83 del texto constitucional, en la medida en que determinar como gravísima la mora en el cumplimiento de una obligación a un servidor público, es calificar dicha conducta como objetiva a secas, sin dar lugar a controvertir la decisión, lo que rompe el equilibrio dinámico de la estructura normativa en que se sustenta la convivencia, que en últimas viene a ser el principio de la buena fe y la confianza legítima.

1.3.3.5. Finalmente, aduce que la norma acusada va en contravía de lo establecido por el artículo 158 de la Constitución Política, en el entendido de que una cosa es la expedición de un código especializado pero dogmático y procedimental, como lo es el CPACA, y otra muy distinta es incluir en él una adición a otro, también especial pero de carácter sancionatorio. Lo anterior, hace que surja una incompatibilidad material entre la unidad temática de la norma y el precepto específico contenido en ella que aquí se demanda.

1.3.4. Universidad Católica de Colombia

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, presentó escrito solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la norma en su expresión demandada por las siguientes razones:

1.3.4.1. Señala que el principio de unidad de materia, ya ha sido objeto de análisis por la Corte, en sentencias como la C – 951 de 2014, deduciéndose que este principio busca que las disposiciones que hacen parte de una ley tengan “coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma”.

1.3.4.2. En el mismo sentido manifiesta, que la finalidad del principio de la unidad de materia es racionalizar y tecnificar el proceso normativo, y así impedir, incongruencias temáticas. No obstante, la Corte ha precisado que la aplicación del principio debe ser flexible, para evitar que se convierta en un obstáculo para el trabajo legislativo.

1.3.4.3. Manifiesta que

en el examen de constitucionalidad de normas que eventualmente transgredan la unidad de materia, según el método que la misma Corte ha desarrollado, en primer lugar se debe identificar el alcance material o contenido temático de la ley, para seguidamente, verificar si existe o no la mencionada conexidad entre la previsión acusada y el contenido temático de la ley.

1.3.4.4. Sobre la violación del artículo 13 Superior, aduce el interviniente que el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa, está en la obligación de respetar los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad, los cuales se erigen como un límite al ius puniendi del Estado. De tal manera, que dejar en pie de igualdad desde el punto de vista de la sanción, al servidor público moroso, con quienes han cometido alguna de las faltas descritas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, resulta desproporcional en la afectación del bien protegido y la finalidad propuesta en la Ley 1437 de 2011, con la afectación que busca el artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

1.3.5. El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre

El director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y Hans Alexander Villalobos Díaz, estudiante de pregrado de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, solicitaron se declare la inconstitucionalidad de la norma bajo estudio, con base en los siguientes argumentos:

1.3.5.1. En lo atinente al principio de unidad de materia, consideran los intervinientes, que el legislador en el ejercicio de su libertad configurativa debe tener en cuenta este principio ya que los dos no se controvierten entre sí.

1.3.5.2. Manifiestan que el artículo 86 acusado, está incluido en la primera parte del C.P.A.C.A., cuyos motivos de redacción son el eficiente funcionamiento de la administración y la primacía de los intereses generales. De tal manera, que la expresión “gravísima” demandada no transgrede a la Constitución, ya que posee un fin constitucionalmente legítimo y tampoco va en contravía de los motivos de redacción de la Ley 1437 de 2011. Por lo anterior, la norma

debería declararse exequible.

1.3.5.3. No obstante, indican que existe una violación al principio de proporcionalidad, pues la norma acusada no distingue que la no resolución del recurso en el término legal, puede llevar a que dicho recurso nunca sea resuelto o a que sea resuelto fuera del término. En este sentido, con el artículo 86 se le da un tratamiento idéntico a situaciones de hecho completamente disimiles, que aunque requieran sanción, no es justificable que sea considerada idéntica.

1.3.5.4. Aducen que la Corte se ha pronunciado en ese sentido, en la Sentencia C–951 de 2014, estimando que "(…) la norma no establece gradualidad alguna entre los diferentes comportamientos. Atribuye a todos ellos la misma consecuencia jurídica con independencia de la afectación o no de derechos fundamentales. (…) Esta condición, que de suyo implica desconocimiento del principio de proporcionalidad, lleva consigo también el desconocimiento del valor constitucional de la justicia (Preámbulo y Artículo 2 C.P.), como quiera que se da idéntico tratamiento a comportamientos de connotación jurídicamente distinta".

1.3.6. Universidad Santo Tomas

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomas y el Director del Consultorio Jurídico de la misma Universidad, solicitan a la Corte Constitucional que se declare la inexequibilidad de los artículos bajo estudio, por los siguientes motivos:

1.3.6.1. Manifiestan que conforme a la Sentencia C–030 de 2012, la determinación de la tipicidad en materia disciplinaria es más flexible que en materia penal, sin embargo exige que se determine el alcance de la conducta y la correspondiente sanción. El alcance es determinado por factores de culpabilidad y dolo, según los bienes jurídicos afectados por la conducta y la naturaleza de la misma.

1.3.6.2. En igual sentido, afirman que con la previsión acusada se vulnera el principio de tipicidad, pues a pesar de que en el tipo disciplinario se determinan los elementos de la conducta punible, no se relacionan estos con la graduación de la falta, porque al considerarse una omisión como

falta gravísima se entiende su comisión dolosa, no simplemente culposa.

1.3.6.3. Citan la Sentencia C–155 de 2002, donde la Corte analiza la ley disciplinaria en lo atinente a la tipificación de conductas como faltas disciplinarias en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración, lo cual ha permitido que se haya creado un sistema de incriminación denominado "numerus apertus", en el cual no se señala si la modalidad de la conducta es culposa o dolosa y frente al cual la Corte señaló que "el sistema de numerus apertus supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición".

1.3.6.4. Indican que al considerar una falta "gravísima" el hecho de que el servidor público no resuelva en el término legal, los recursos interpuestos en sede administrativa, se vulnera claramente el derecho a la igualdad, pues según los intervinientes, el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, no permite que el fallador califique la falta graduándola como culposa o dolosa, tal como lo establece el artículo 43 del Código Disciplinario Único.

1.3.6.5. Aducen que la norma acusada, en su expresión "gravísima", va en contravía de la unidad de materia, ampliamente analizada por la Corte en Sentencias como la C–133 de 2012, en la que se estimaron las dos condiciones específicas para que el Congreso ejerza su función legislativa "(i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática (…)". Condiciones éstas que terminan por materializar la unidad de materia legislativa, la cual no se ve reflejada en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, que gradúa la gravedad de una falta disciplinaria en un articulado, cuya unidad de materia es lo contencioso administrativo y no lo disciplinario, quebrantándose de igual manera la libertad del fallador disciplinario, para determinar el grado de la falta cometida por el funcionario.

1.3.7. Universidad de Caldas

Ricardo Antonio Riveros estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Caldas y Oscar Fernando Betancour García asistente docente del área de derecho privado del Consultorio Jurídico de la misma Universidad, bajo la coordinación del profesor Carlos Alberto Agudelo, solicitan que se declare la inexequibilidad de la norma acusada con base en los siguientes fundamentos:

1.3.7.1. Consideran que el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, es una evidente materialización del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, en tanto los recursos presentados ante las decisiones de las autoridades, se constituyen en una extensión de una petición original, en virtud de lo cual, pueden atribuírsele a los recursos en sede administrativa características extensibles del derecho de petición, como la de ser un derecho fundamental y herramienta para el cumplimiento de derechos.

1.3.7.2. Manifiestan que el planteamiento realizado por el accionante, sobre la taxatividad de las faltas disciplinarias contenidas en el artículo 48 del estatuto disciplinario es apropiado, por cuanto el derecho disciplinario por aplicar las potestades punitivas del Estado debe tener un grado mayor de certeza. En el ordenamiento jurídico se han previsto unos límites de competencia que impiden que existan faltas gravísimas dispersas y para ello se debe respetar el cuerpo normativo disciplinario.

1.3.7.4. Aducen que en la precitada providencia, se estudió el sentido material de una disposición similar a la que nos ocupa, discutiéndose la proporcionalidad de la sanción disciplinaria gravísima para los eventos en que no se resolviera oportunamente el derecho de petición. Frente a aquella previsión, se decidió la inexequibilidad parcial de la expresión “gravísima” al considerarse que igualar en términos sancionatorios hipótesis de conductas sumamente gravosas para la administración pública, con la omisión en la resolución de los recursos, resultaba desproporcionado en estricto sentido.

1.3.7.5. Finalmente, expresan que la inclusión como falta gravísima a la omisión del servidor de resolver

oportunamente los recursos en sede administrativa, resulta atentatoria del principio constitucional de unidad de materia, por la falta de conexidad estricta y además de desproporcionada en el estándar de igualdad prohijado por el constituyente.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada por los siguientes motivos:

2.1. Señala en cuanto a la violación del principio de unidad de materia, que este cargo no cumple con el requisito de certeza para que se configure adecuadamente la violación. Resalta que aunque los accionantes mencionan el artículo 158 constitucional, no esbozan una argumentación tendiente a demostrar que el legislador vulneró el principio de unidad de materia, limitándose simplemente a mencionarlo.

2.2. En igual sentido se refiere a la pertinencia, expresando que en la demanda no se hace un reproche constitucional enfrentando la Carta con el precepto acusado, y más bien se hace un reproche de legalidad, que para los efectos de admisibilidad del cargo, no tiene fundamento.

2.3. Resalta que para demostrar una violación al artículo 158 Superior, los accionantes debieron demostrar que la previsión acusada no tiene relación temática, sistemática o teleológica con la Ley 1437 de 2011.

2.4. Aduce que la unidad de materia se predica de un mismo articulado normativo, más no con la temática de una ley distinta, como lo pretenden hacer ver los accionantes.

2.5. Expresa que el establecimiento de sanciones por conductas consideradas antijurídicas, hace parte de la libertad de configuración legislativa de la que goza el Congreso, siempre que como se estimó en la sentencia C–490 de 2011 se cumplan con "determinados principios y valores, derivados de la cláusula general del debido proceso, para que sean compatibles con la constitución.

2.6. El Jefe del Ministerio Público manifiesta que la norma acusada es respetuosa del principio de proporcionalidad, buena fe y el derecho a la igualdad, toda vez que, el considerar la falta gravísima no implica que se presuma el dolo del servidor público. Según

el numeral 9° del artículo 43 de la Ley 734 de 2002, "la realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave", lo cual quiere decir que, en el proceso disciplinario, únicamente si se prueba el dolo la conducta puede ser considerada como una falta gravísima. De lo contrario, la falta será tratada como realizada con culpa grave y sancionada de conformidad.

2.7. Considera que el dolo debe probarse en el trámite disciplinario, en el cual se deben respetar las garantías constitucionales del procesado, con el fin de aplicarle la sanción pertinente.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. COMPETENCIA

Conforme al numeral 5º del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de las normas demandadas.

3.2. APTITUD DE LOS CARGOS FORMULADOS EN LA DEMANDA

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[1]. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Por otro lado, en la Sentencia C–1052 de 2001, esta Corporación señaló las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante, estableciendo que las razones presentadas por el actor deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[2], requisitos cumplidos por los dos primeros cargos formulados por los demandantes:

3.2.1. Cargo frente a la vulneración de la unidad de materia

3.2.1.1. El primer cargo es cierto y claro, pues los demandantes señala que se incluyó la tipificación de una falta gravísima dentro de una ley distinta al Código Disciplinario Único, lo cual es verdad, pues a

través de la norma demandada efectivamente se tipificó la no resolución de recursos como falta gravísima en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo:

El cargo plantea un debate claro desde el punto de vista constitucional consistente en determinar si pueden consagrarse faltas gravísimas en una ley distinta al Código Disciplinario y en concreto en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

3.2.1.2. En relación con el requisito de suficiencia esta Corporación ha señalado de manera reiterada que cuando formula una acusación por vulneración de la unidad de materia, corresponde al demandante demostrar:

(i) Cuál es el contenido material o temático de la ley concernida, lo cual es cumplido por los accionantes al señalar que éste corresponde a la regulación del procedimiento administrativo y contencioso administrativo.

(ii) Cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia, lo cual identificado en la demanda al señalar la expresión demandada del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

(iii) Las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley, lo cual es explicado por los demandantes y se centra en señalar que no deberían incluirse faltas disciplinarias gravísimas en una ley administrativa fuera del Código Disciplinario Único.

3.2.1.3. Frente a la pertinencia constitucional, la demanda plantea un debate sobre la posible vulneración de los artículos 158 y 169 de la Carta Política, al cuestionar si es posible incluir la tipificación de faltas disciplinarias en la Ley 1437 de 2011, temática con una evidente relevancia constitucional que incluso ya se consideró relevante en la Sentencia C–951 de 2014, en la cual se analizó el artículo 31 de dicha ley, en la cual se contempló como falta disciplinaria “la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver”.

3.2.2. Cargo frente a la vulneración del principio de proporcionalidad

3.2.2.1. El segundo cargo es cierto y claro, pues señala que la norma demandada tipifica como gravísima la mera infracción de términos procesales en la respuesta de un recurso, lo cual efectivamente corresponde con el texto legal y genera un debate sobre si la gravedad de esta sanción puede llegar a afectar el principio de proporcionalidad y con el ello el derecho a la igualdad.

3.2.2.2. Este cargo también cumple con el requisito de suficiencia, pues expone las normas constitucionales presuntamente vulneradas y las razones por las cuales se da dicho desconocimiento. En este sentido, los demandantes exponen las razones por las cuales consideran inconstitucional sancionar a un servidor público que no conteste un recurso en el término establecido por la ley con la sanción más grave que establece el derecho disciplinario en nuestro país como es la destitución.

Igualmente, los accionantes también utilizan argumentos de la jurisprudencia de la Corte para plantear que en la Sentencia C–951 de 2014, la Corte Constitucional consideró que vulneraba el principio de proporcionalidad la tipificación como gravísima de la conducta de no atender las peticiones o no resolverlas dentro de los términos fijados para ello.

3.2.2.3. Finalmente este cargo tiene pertinencia constitucional pues señala la infracción del principio de proporcionalidad, reconocido ampliamente por la jurisprudencia de esta Corporación a partir del derecho a la igualdad.

3.2.3. Cargo frente a la vulneración de la buena fe

No se admitirá el cargo en relación con la presunta vulneración del principio de buena fe por las siguientes razones:

En primer lugar, el cargo no es cierto, pues en ningún momento la norma presume el dolo ni la mala fe, ya que la norma simplemente consagra la parte objetiva del tipo, pero como en cualquier otra falta disciplinaria es necesaria también la parte subjetiva, la cual exige que

se demuestre el dolo o la culpa del servidor público, tal como exige el artículo 13 de la Ley 734 de 2002: “Artículo 13. Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”.

Tampoco es cierto que el servidor público no puede en ningún caso excusar su responsabilidad, pues la Ley 734 de 2002 también reconoce la existencia de causales de exclusión de la misma, lo cual se aplica también a las faltas gravísimas. En este sentido, el artículo 28 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) señala la existencia de siete causales de justificación que pueden aplicarse respecto de cualquier falta disciplinaria:

“Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito.

2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.

3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.

4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.

5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.

6. Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria.

7. En situación de inimputabilidad. En tales eventos se dará inmediata aplicación, por el competente, a los mecanismos administrativos que permitan el reconocimiento de las inhabilidades sobrevinientes”.

Adicionalmente, se considera que este cargo tampoco cumple con los requisitos de suficiencia y pertinencia, pues apenas realiza una afirmación sobre la posible vulneración de la buena fe sin explicar las razones constitucionales que lo sustentan.

3.3. INTEGRACIÓN DE LA UNIDAD NORMATIVA

3.3.1. Según lo previsto en el inciso 3º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, la Corte puede integrar la unidad normativa[3], con el objeto de buscar evitar, que proferido un pronunciamiento parcial, se genere incertidumbre acerca del contenido armónico e integrado de la disposición legal objeto de análisis, con lo cual el fallo produzca una interpretación del contenido de la norma que resulte "incoherente o inaplicable"[4].

3.3.2. De esta manera, la integración normativa posee tres (3) significados: (i) la realización de un deber de quien participa en el debate democrático, a través de la acción de inconstitucionalidad de que trata el art. 241 CP, consistente en la identificación completa del objeto demandado, que incluye todos los elementos que hacen parte de una unidad indisoluble creada por el Derecho; (ii) es un mecanismo que hace más efectivo el control ciudadano a las decisiones del legislador; (iii) y es, finalmente, una garantía que opera a favor de la coherencia del orden jurídico, pues su conformación determina que el poder del juez constitucional para resolver un asunto en sus problemas jurídicos sustanciales, pueda efectuarse sobre todos los elementos que estructuran una determinada construcción jurídica[5].

3.3.3. La jurisprudencia ha señalado que la integración de la unidad normativa procede en los siguientes eventos: "(i) cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad"[6].

3.3.4. En este caso se configura la primera causal para la aplicación de la integración de la unidad normativa frente al primer cargo formulado por los demandantes, ya que su cuestionamiento sobre la inclusión de una falta en el Código Disciplinario no solamente se dirige a la expresión gravísima sino a la totalidad del inciso mediante el cual se consagra

esta falta.

3.3.5. En este sentido, la Corte ha reconocido que en razón del carácter informal de la acción pública, que ha de despojarse de tecnicismos y complejidades procesales con miras a la efectividad del derecho político del ciudadano (art. 40 C.P.), puede estructurar la proposición jurídica completa, es decir, la regla de Derecho sobre la cual habrá de recaer el examen de constitucionalidad y el fallo[7].

3.3.6. De esta manera, la proposición jurídica completa exige incluir toda la expresión que consagra como falta disciplinaria gravísima la no resolución oportuna de los recursos.

3.3.7. Por lo anterior, la Corte Constitucional estudiará la constitucionalidad de la expresión "La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima".

3.4. PROBLEMAS JURÍDICOS

3.4.1. Teniendo en cuenta que solamente se han admitido los dos (2) primeros cargos formulados por el demandante se analizarán los siguientes problemas jurídicos: i) si la inclusión de una falta disciplinaria en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo vulnera el principio de unidad de materia y con ello los artículos 158 y 169 de la Constitución Política y (ii) si la calificación como gravísima de una falta consistente en no contestar un recurso administrativo vulnera el principio de proporcionalidad y con ello el artículo 13 de la Constitución.

3.4.2. Para resolver estos problemas jurídicos se abordarán los siguientes temas: (i) el principio constitucional de la unidad de materia, (ii) el alcance del Derecho disciplinario como parte del Derecho administrativo sancionador en el Estado Social de Derecho y (iii) la norma demandada.

3.5.1. Contenido y alcance

El principio de unidad de materia se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir éste que "el título de las leyes deberá

corresponder precisamente a su contenido”[8]. Por su parte, el Reglamento del Congreso en su artículo 148 señala que “cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”.[9]

De esta manera, este principio se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran[10].

A través de este axioma la Constitución Política le está señalando al Congreso de la República dos (2) condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad[11].

3.5.2. Alcance del control

La violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal, toda vez que el juicio que debe adelantar el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. En este sentido, para efectos de establecer la presunta violación del citado principio “el juez constitucional no entra a estudiar el procedimiento formal de aprobación de la ley, sino que debe analizar el contenido normativo del artículo impugnado, para compararlo con el tema general de la ley acusada”[12].

Por lo anterior, cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Así, si se opta por “un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de

regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo vulnerarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada”[13].

En consecuencia, el control de constitucionalidad por transgresión del principio de unidad de materia, debe considerar “la relación de ponderación y armonía que debe existir entre la racionalidad del proceso de producción de la ley y la facultad de configuración legislativa a cargo del Congreso de la República”[14].

Por lo anterior, la aplicación del principio de unidad de materia no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. En este sentido, la Corporación ha precisado que “el citado control debe ser flexible, de tal manera que, como se ha explicado, se respete el amplio margen de configuración reconocido al Congreso para hacer las leyes, impidiendo a su vez, que una interpretación demasiado rígida o restrictiva, termine por hacer inoperante la labor legislativa”[15].

Ahora bien, la circunstancia de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia sea flexible, tampoco puede implicar que quede desprovisto de contenido. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha expresado, que sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá identificar si entre la norma acusada y la ley existe conexidad temática.[16]

3.5.3. Finalidades

3.5.3.1. Garantizar la transparencia y la coherencia del proceso legislativo

En relación con la transparencia, la importancia de este principio radica en que “a través de su aplicación se busca evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, se vean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por ese mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas” [19]. De igual manera, su debida observancia contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita el cumplimiento y aplicación de estas últimas al

evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere[20].

De esta manera, la regla de unidad de materia cobra importancia desde la óptica constitucional en el proceso democrático de aprobación de las leyes, con el fin de "evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por el mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas"[21], en la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica que impone "darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo"[22] y por cuanto luego de expedida una ley, su cumplimiento reclama un mínimo de coherencia interna que permita a los destinatarios conocerlas e identificar las obligaciones que de ella se derivan[23].

3.5.3.2. Seguridad jurídica

La Corte ha explicado que las anteriores exigencias constitucionales "obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone 'darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo'"[24], y porque luego de expedida la ley, se requiere que los destinatarios tengan un mínimo de certeza sobre la coherencia interna de las obligaciones que de ella se derivan. De esta manera, se garantiza que la regulación de un tema se haga de forma consolidada bajo una misma ley, evitando con ello la dispersión normativa y la incertidumbre consecuente del operador jurídico.[25]

3.5.3.3. Racionalización y tecnificación del proceso legislativo

Esta Corte ha tenido oportunidad de precisar que por intermedio del principio de unidad de materia legislativa, se busca racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que

converjan en un mismo propósito o finalidad sociológica. De esta manera, se logran "impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes"[26].

La exigencia de respeto de la unidad de materia y la existencia de controles para evitar su violación desde el inicio de los debates en el Congreso de la República tiene por objetivo asegurar una deliberación cualificada que optimice, de una parte, la ordenación de los diversos puntos de vista y, de otra, el proceso de decisión. En efecto, la relación de las diferentes disposiciones con un núcleo temático identificable permite que los miembros del Congreso puedan anticipar el alcance y los efectos derivados del proyecto. Además de ello y en relación con el deber de respetar el artículo 158 de la Carta Política, promueve un control efectivo de la actividad legislativa por parte de los ciudadanos en tanto hace posible que estos adviertan el contenido de los asuntos que son objeto de tratamiento y, en esa medida, canalicen las propuestas, advertencias o comentarios de forma adecuada y oportuna.[27]

En este sentido, la Corte ha expresado que esta concepción del principio de unidad de materia conlleva una limitación en el ejercicio de la función de control constitucional por parte de la Corte Constitucional en aras de respetar la libertad de configuración de la que goza el Congreso en su función legislativa[28].

3.5.3.4. Refuerza el debate democrático

El principio de unidad de materia constituye además un reforzamiento de la legitimidad del debate democrático en cuanto garantiza que el mismo se concentre en materias previamente definidas, conocidas y discutidas al interior de cada una de las comisiones y plenarias de las Cámaras legislativas, al impedir que se introduzcan en los proyectos asuntos totalmente extraños, contrarios o que invadan de manera inexplicable, el contenido y finalidades de los temas allí tratados.[29]

3.5.4. Metodología para establecer si se vulnera la unidad de materia

Para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación de la regla de unidad de materia, esta Corporación ha señalado unas pautas de decisión que operan como orientaciones generales para llevar a cabo el juicio correspondiente:[30]

En primer término, el juicio supone al juez constitucional la determinación de "cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley"[31], por ser este el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, por el contrario, las mismas -una o varias- aparecen como temáticas aisladas al interior del ordenamiento, pudiendo concluirse la inexistencia de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen[32].

El siguiente paso será establecer si la disposición examinada atendiendo a su contenido normativo, guarda conexión con la materia del proyecto, relación que puede darse desde diversas ópticas, "(i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley – conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición- conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley – conexión teleológica -; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición – conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de la ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna – conexión sistemática-."[33]

En relación con la rigurosidad del juicio por violación del principio de la unidad de materia, la Corte ha destacado que este debe ser flexible por cuanto "un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y seria contraria a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada por un criterio objetivo y razonable"[34].

Por último, si una disposición con una conexión lejana con la materia del proyecto, fue objeto de discusión y votación a los largo de todo el trámite legislativo, y en ese orden, alrededor de la misma se surtió un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad resulta menos exigente, en tanto se habría controlado uno de los riesgos del

reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia. [35]

3.5.4.1. La determinación del núcleo o núcleos temáticos

Con base en los razonamientos anteriores, ha dicho este Tribunal que para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación del principio de unidad de materia, es imprescindible que el juez constitucional entre a determinar "cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley"[36], ya que es éste el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, en contraposición a ello, las mismas -una o varias- conforman una especie de isla al interior del ordenamiento, de manera que pueda concluirse la inexistencia total de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen[37].

Lo que le permite al órgano de control constitucional entrar a definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia, es precisar sus núcleos temáticos, para lo cual resulta útil acudir: "(i) a los antecedentes legislativos, entendiendo por tal la exposición de motivos del proyecto, las diferentes ponencias, los debates en comisiones y plenarias y los textos originales y definitivos; (ii) al propio título o epígrafe de la ley, donde se anuncia y define la temática a tratar; e igualmente, (iii) al contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina. La violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de carácter material y no formal"[38].

3.5.4.2. Criterios generales en el juicio por violación de la unidad de materia

Con fundamento en lo anterior cabe presentar las siguientes pautas de decisión que operan como orientaciones generales para adelantar el juicio por violación de la unidad de materia en la actividad legislativa:[40]

(i) Existe una preferencia prima facie por el respeto de la determinación legislativa. Ello implica que es exigible, para afirmar la violación del artículo 158 de la Constitución, un esfuerzo argumentativo especial por parte del demandante y por parte de la Corte Constitucional, para una decisión de inexequibilidad.[41]

(ii) La violación del principio de unidad de materia exige como primer paso la

identificación del eje, núcleo o médula del proyectopara lo cual se deben tomar en cuenta diferentes técnicas interpretativas que se ocupen de la historia de la ley, de su texto, de las relaciones entre las diversas partes de la ley y de sus vínculos con otras leyes.[42]

(iii) El siguiente paso del juicio, demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias. [43]

Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-.[44]

(iv) El examen por violación de unidad de materia puede adquirir diferentes niveles de rigor. Así, en un acto legislativo da lugar a un escrutinio débil en tanto basta, para constatar la relación con la materia, que la disposición examinada tenga como propósito reformar la Constitución. En una dirección diferente la conexión de disposiciones incorporadas en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, demanda que ellas se encuentren encaminadas a la ejecución o realización de los diferentes programas y propósitos que allí se incluyen.[45]

(v) Adicionalmente cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa.[46]

3.5.5. La conexidad entre la norma y el núcleo temático de la ley

Con el fin de establecer si determinada ley o disposición desconoce el principio de unidad de materia, la Corte ha considerado que debe existir una relación de conexidad entre la parte y el todo, o bien, “un vínculo objetivo entre cada parte y el tema general o materia dominante de la ley”[47]. La relación de conexidad puede manifestarse de diversas formas, como la causal, la temática, la sistemática o la teleológica[48].

(i) La conexidad causal se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, “hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”;[49]

(ii) La conexidad temática alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o asunto que corresponde a una de sus disposiciones en particular, sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos;[50]

(iii) La conexidad sistemática se entiende como “la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley”, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna.[51]

(iv) La conexidad teleológica tiene que ver con la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, “la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.[52]

3.6. EL ALCANCE Y LA ORIENTACIÓN DEL DERECHO DISCIPLINARIO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

3.6.1. Concepto y alcance constitucional

La potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica[53]. La potestad sancionadora de la administración es una de sus manifestaciones[54] y comprende diversas

disciplinas o especies como el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho correccional, el derecho de juzgamiento político -impeachment- y el derecho disciplinario[55].

El Derecho disciplinario se ha definido como "el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"[56].

De esta manera, comprende[57]: (i) el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes y (ii) el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario, mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan[58].

(i) Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es así, como la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria[60].

(ii) Las sanciones en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral[61].

(iii) El proceso disciplinario, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria."

El derecho disciplinario como parte del derecho punitivo del Estado, se caracteriza por su cercanía al derecho penal, en cuanto debe someterse a los mismos principios que informan éste último[62]. Sin embargo, reviste características propias y específicas que ameritan un

tratamiento diferencial, entre otras razones, al carácter flexible y menos riguroso que tiene la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad en el ámbito del derecho administrativo[63].

Dicha especificidad en lo que tiene que ver con el derecho disciplinario ha sido objeto de consideración por esta Corporación en numerosas ocasiones[64], en las que se ha referido particularmente a tres aspectos que, por lo demás, revisten especial importancia para el examen de los cargos planteados por los accionantes, ellos son "(i) la imposibilidad de transportar integralmente los principios del derecho penal al derecho disciplinario; (ii) el incumplimiento de los deberes funcionales como fundamento de la responsabilidad disciplinaria y (iii) la vigencia en el derecho disciplinario del sistema de sanción de las faltas disciplinarias denominado de los números abiertos, o numerus apertus, por oposición al sistema de números cerrados o clausus del derecho penal"[65].

3.6.2. Fundamentos constitucionales

El fundamento del derecho disciplinario se encuentra especialmente en los artículos 1º, 2º, 6º, 92, 122, 123, 124, 125, 150.2, 209 y 277 de la Carta Política[66]:

3.6.2.1. Es una herramienta fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º y 2º de la Constitución)

El derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción hoy en día debe estar orientada por los principios del Estado social y Democrático de Derecho previstos en el artículo 1º de la Constitución, garantizando el respeto a las garantías individuales pero también los fines del Estado determinados en el artículo 2º Superior y para los cuales han sido instituidas las autoridades públicas[67].

En este sentido, la realización de los fines del Estado demanda tanto la existencia de unos presupuestos institucionales mínimos como la disponibilidad de múltiples instrumentos y medios de orden jurídico y fáctico. Entre los primeros se encuentra la noción de función pública en sus diferentes ámbitos, y entre los segundos es pertinente destacar las medidas de estímulo, al lado de los mecanismos de prevención y corrección de conductas oficiales contrarias a derecho y al servicio mismo[68].

3.6.2.2. Materializa el principio de responsabilidad de los funcionarios públicos (arts. 6º, 122 y 123 de la Constitución Política)

Los artículos 6° y 123 de la Carta Política, consagran que todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley y los reglamentos, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones[69].

En este sentido, es un elemento fundamental del Estado de Derecho el deber de los servidores públicos de cumplir sus obligaciones de conformidad con lo establecido en las normas vigentes. El reconocimiento de ese deber y la responsabilidad consecuente en caso de incumplirlo, se encuentra previsto específicamente en el artículo 6º de la Carta conforme al cual los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, de una parte, y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones asignadas.

En plena consonancia con ello, el artículo 122 de la Carta prevé que todos los servidores públicos, antes de entrar a ejercer su cargo, deberán prestar juramento de cumplir y defender la Constitución así como desempeñar los deberes que les incumben. Adicionalmente el artículo 123 prescribe que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma en que ello se encuentre previsto por la Constitución, la ley y el reglamento[70].

Como un complemento a estas disposiciones, el artículo 92 Superior prevé que cualquier persona podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas.

Por lo anterior, la posibilidad de que el Estado imponga sanciones a los funcionarios públicos que desconozcan la ley y sus deberes funcionales a través del derecho disciplinario se encuentra claramente sustentada en los artículos 6º, 92, 122 y 123 de la Constitución Política.

3.6.2.3. Desarrolla la competencia del legislador para la regulación de la responsabilidad de los servidores públicos

Los artículos 124, 125 y 150-2 de la Carta le atribuyen al Legislador la competencia para

determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. Esta facultad otorgada al Legislador es ejercida mediante la expedición de estatutos disciplinarios de carácter general y de estatutos especiales autorizados por la propia Constitución Política[71].

"Los artículos 124 y 125 de la Carta Política, establecen que la configuración de dicha responsabilidad disciplinaria forma parte de la órbita de competencia de las definiciones legislativas. Su efectividad, requiere de un marco de acción en el cual el Estado pueda ejercitar la respectiva potestad disciplinaria y la titularidad de la acción disciplinaria, a fin de obtener la obediencia y disciplina requerida de sus funcionarios y empleados.[72]

"Lo anterior armoniza con la atribución del legislador de hacer las leyes y por medio de ellas, entre otros aspectos, regular el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (C.P., art. 150-23); toda vez que, de ella, se deriva la facultad para fijar las conductas violatorias del régimen disciplinario que atenten contra los bienes jurídicos por él tutelados, como son los relativos al patrimonio público, la moralidad, la transparencia, la eficacia y eficiencia administrativas[73]."[74]

3.6.2.4. Permite la tutela de los principios de la función pública.

Además con el régimen disciplinario se pretende garantizar "la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"; propósito que está en armonía con lo preceptuado en el artículo 209 de la C.P., porque como se expresó antes, sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliese los principios de "igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" a que hace referencia la norma constitucional.[75]

El artículo 209 Superior dispone que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y que las autoridades deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y que la administración tendrá un control interno conforme a la ley[76].

3.6.2.5. Desarrolla las competencias del control disciplinario

El artículo 277 numerales 5 y 6, disponen que el Procurador General de la Nación ejercerá, entre otras funciones, velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y ejercer vigilancia superior sobre la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, como también ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las sanciones respectivas conforme a la ley.[77]

El derecho disciplinario encuentra especial arraigo en los artículos 124 y 277 de la Constitución, conforme a los cuales le corresponde al Legislador determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. Igual predicamento se puede hacer en relación con los particulares que cumplan funciones públicas, quienes por tal circunstancia asumen atribuciones de autoridad con las responsabilidades correlativas que se deriven al tenor del artículo 6° superior[78], en concordancia con los artículos 116, 123, 210 y 267 ibídem[79].

3.6.3. Las finalidades del derecho disciplinario en el Estado Social de derecho

En un Estado Social de Derecho el Derecho disciplinario no es un mero instrumento para controlar la conducta de los servidores públicos, sino que constituye un instrumento que permite el establecimiento de deberes orientados constitucionalmente a garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y el derecho de los ciudadanos al correcto funcionamiento de la administración pública:

“En este sentido y dado que, como lo señala acertadamente la vista fiscal, las normas disciplinarias tienen como finalidad encauzar la conducta de quienes cumplen funciones públicas mediante la imposición de deberes con el objeto de lograr el cumplimiento de los cometidos fines y funciones estatales, el objeto de protección del derecho disciplinario es sin lugar a dudas el deber funcional de quien tiene a su cargo una función pública”[80].

Bajo este entendido, el derecho disciplinario tiene dos finalidades esenciales que se encuentran estrechamente vinculadas: (i) desde el punto de vista interno permite asegurar el cumplimiento de los deberes del cargo de los funcionarios públicos, mientras que (ii)

desde el punto de vista externo busca garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública:

3.6.3.1. El aseguramiento del cumplimiento de los deberes funcionales

Desde el punto de vista interno, el Derecho Disciplinario encuentra fundamento en la "…relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones, la violación de régimen de inhabilidades, incompatibilidades, etc…"[81]. Por ello el régimen disciplinario cobija a la totalidad de los servidores públicos a quienes corresponde estar al servicio del Estado y de la comunidad (C.P. art. 123), dado que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad (C.P. art. 209).[82]

De esta manera, desde el punto de vista interno, el fundamento de la imputación de la responsabilidad disciplinaria está determinado por la infracción de los deberes funcionales del servidor público[83].

Para efectos de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos debe tenerse en cuenta que tiene como objeto de regulación el hecho de que "las funciones que en un Estado de Derecho se desempeñan por los servidores públicos, son una actividad que en manera alguna puede ser arbitraria, ni dejarse librada al capricho del funcionario, sino que, siempre se trata de una actividad reglada, cuyo desempeño exige el sometimiento estricto a la Constitución, la ley o el reglamento"[84].

3.6.3.2. El cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública

En un Estado Social de Derecho el Derecho Disciplinario no puede fundarse exclusivamente en la protección de los deberes del cargo, sino que también "busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados"[85]".

En este entendido, el buen funcionamiento de la Administración Pública no solamente le

interesa al Estado sino a todos los ciudadanos y por eso ha pasado a convertirse en un derecho a que las actuaciones del Estado se desarrollen se desarrollen de forma racional, objetiva, coordinada, eficaz, eficiente, reglada y enfocada al servicio de los intereses generales[86].

Por lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que la potestad disciplinaria también busca "asegurar el cumplimiento de los principios que regulan el ejercicio de la función pública, como lo son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"[87].

De esta manera, la imputación disciplinaria también remite a los fines esenciales del Estado pues una democracia constitucional como la colombiana está concebida, entre otras cosas, para servir a la comunidad, promover la prosperidad general; garantizar a todas las personas la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo[88].

3.7. EL ALCANCE Y LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL LEGISLADOR EN MATERIA DISCIPLINARIA

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución y en armonía con lo dispuesto en los artículos 125, 150-23 y 277 del mismo Estatuto Superior, corresponde al legislador fijar la responsabilidad disciplinaria que puede ser atribuida a los servidores públicos frente a los comportamientos realizados por sus servidores que atenten contra el ordenamiento jurídico y las finalidades que son propias de la función pública. Esta competencia la debe ejercer sin desconocer la vigencia de los principios que integran el derecho fundamental al debido proceso (art. 29, CP), de manera que, las normas administrativas de naturaleza disciplinaria no pueden hacer a un lado los principios de legalidad, autoridad administrativa competente, imparcialidad, publicidad, presunción de inocencia, defensa y contradicción.[89]

De esta manera, en virtud del principio democrático, en el ordenamiento jurídico colombiano, el establecimiento de un régimen disciplinario constituye un espacio de libre configuración legislativa, pues es en el campo de la deliberación política, en donde se puede establecer, con mayor precisión, el tipo de conductas que resultan ajenas a la consecución de los fines del Estado, así como la gravedad social de estas conductas y la consecuente intensidad de las sanciones aplicables[90].

No obstante lo anterior, también ha sido enfática la jurisprudencia constitucional en señalar que esa libertad de configuración normativa del legislador en el diseño de los procedimientos y etapas judiciales no es absoluta,[91] puesto que se encuentra limitada por los derechos sustanciales y la defensa de las garantías esenciales de las personas. De hecho, como lo ha advertido esta Corporación, el control de constitucionalidad de este tipo de normas debe hacer eficaz, de un lado, el amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador y, de otro, el respeto por el núcleo esencial de los derechos y garantías de las personas, en tanto que el juez constitucional no está "llamado a determinar cuáles deben ser los términos que se deben cumplir dentro de los procesos. La misión de la Corte en estos casos es, en realidad, la de controlar los excesos que se puedan presentar en la legislación".[92]

En desarrollo de esta potestad, el legislador puede fijar nuevos procedimientos,[93] determinar la naturaleza de actuaciones judiciales,[94] eliminar etapas procesales,[95] requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales,[96] imponer cargas procesales[97] o establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.[98]

Ahora bien, según esta Corporación el alcance de la potestad de configuración legislativa se guía por las siguientes reglas[99]:

(i) La potestad conferida al legislador para establecer los diversos regímenes sancionatorios, se encuentra vinculada a los fines constitucionales del Estado y limitada por el respeto a los derechos fundamentales de la persona[100] y de principios del Derecho disciplinario como el del debido proceso, legalidad, non bis in ídem y culpabilidad.

(ii) Al determinar la gravedad de las faltas y la intensidad de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad y, especialmente por los principios de lesividad y necesidad[101].

(iii) Dentro de los márgenes señalados, el legislador se encuentra facultado para: "(i) tipificar (…) las faltas disciplinarias en que puedan incurrir los servidores públicos, su grado de intensidad y las sanciones correspondientes, y (ii) establecer el conjunto de enunciados normativos de orden procesal que regulen la facultad constitucional otorgada a la administración pública para imponer sanciones a todos los servidores que con sus acciones

u omisiones, transgredan las normas de conducta relativas al correcto desempeño de las funciones asignadas.”[102], así como establecer las causales de extinción de la acción o de la sanción penal o disciplinaria.

3.7.2. Los principios constitucionales del Derecho disciplinario

Teniendo en cuenta la naturaleza específica que conserva el derecho disciplinario, no obstante participar de los mismos principios que irradian el derecho penal, éstos no tienen igual alcance[103]. El derecho disciplinario no es equiparable en su totalidad a la regulación que se aplica en el derecho penal; empero algunas instituciones de este no son extrañas al primero, una muestra de ello es el derecho al debido proceso, principio que debe observarse en todas las actuaciones sancionatorias[104].

3.7.2.1. El derecho fundamental al debido proceso

Según lo establece el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas[105]. En atención a su naturaleza, las garantías propias del debido proceso no tienen en el proceso disciplinario el mismo alcance que las que se desarrollan por la justicia penal. Así lo ha reconocido este Tribunal, cuando ha manifestado que “en el ámbito administrativo y, específicamente, en el derecho disciplinario, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías constitucionales inherentes al debido proceso, mutatis mutandi, se aplican a los procedimientos disciplinarios, dado que éstos constituyen una manifestación del poder

punitivo del Estado[106]. Sin embargo, su aplicación se modula para adecuar el ejercicio del poder disciplinario a la naturaleza y objeto del derecho disciplinario[107] y, especialmente, al interés público y a los principios de moralidad, eficacia, economía y celeridad que informan la función administrativa"[108].

En la misma línea, la jurisprudencia se ha referido también a los siguientes elementos o principios, derivados del artículo 29 superior y aplicables a todas las actuaciones disciplinarias[109]: "(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus."[110]

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes[111]:

"i) La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción[112]; ii) La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias[113]; iii) El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados[114]; iv) La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos[115]; v) El pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente[116]; vi) La imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y [117] vii) La posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones." [118]

3.7.2.2. Principio de legalidad en materia disciplinaria

En el campo disciplinario, el principio de legalidad se encuentra consagrado en diversas disposiciones constitucionales: (i) en los artículos 6° y 29 que establecen que los servidores públicos no pueden "ser juzgados sino conforme a las leyes preexistentes", y que "sólo son responsables por infringir la Constitución y la ley" (ii) al disponer los artículos 122 y 123 que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se someterán a los comportamientos descritos en la Constitución, la ley y el reglamento y que, en todo caso, "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento" y (iii) en el artículo 124 que le asigna al legislador la potestad normativa para crear, modificar o derogar el régimen de responsabilidad al que se someten los servidores del Estado. Esta última norma dispone que: "la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva".[119]

En el campo del derecho disciplinario esta Corporación ha señalado que existen particularidades importantes respecto del alcance de este principio y en esa medida se ha admitido cierta flexibilidad[120], la cual no es absoluta, pues no puede ser ilimitada de forma que conduzca a la arbitrariedad de la administración en la imposición de sanciones, por lo cual se vulnera este principio "cuando se advierta vaguedad, generalidad e indeterminación en la actuación del legislador, en la identificación de la conducta o en la sanción a imponer, de manera que no permitan establecer con certeza las consecuencias de una conducta"[121].

En todo caso, el principio de legalidad no puede analizarse de manera abstracta sino que se manifiesta a su vez en tres (3) principios: (i) reserva de ley, (ii) tipicidad y (iii) lex praevia.

3.7.2.2.1. Reserva de ley

Este exige que en el Estado Democrático de Derecho sea el legislador, como autoridad de representación popular por excelencia, el facultado para producir normas de carácter sancionador. En relación con este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas.[122]

En materia disciplinaria, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que el señalamiento de los comportamientos reprochables disciplinariamente, así como las

sanciones, los criterios para su fijación y los procedimientos para adelantar su imposición, corresponden a una materia que compete desarrollar de manera exclusiva a la ley, y a disposiciones con fuerza de ley.[123]

3.7.2.2.2. Tipicidad

De conformidad con el principio penal de tipicidad que desarrolla el principio fundamental 'nullum crimen, nulla poena sine lege', y que cabe extender a la disposición mediante la cual se establecen las infracciones y las sanciones disciplinarias correspondientes, aquella debe describir clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y el contenido material de las sanciones, así como la correlación entre unas y otras[124].

Al respecto la Corporación ha afirmado que las diferencias principales que se encuentran entre la tipicidad en el derecho penal delictivo y en el derecho sancionatorio disciplinario: (i) la precisión con la cual deben estar definidas las conductas en las normas disciplinarias y concretamente la posibilidad de establecer tipos disciplinarios en blanco y (ii) la amplitud que goza la autoridad disciplinaria para adelantar el proceso de adecuación típica de las conductas disciplinarias en los procedimientos sancionatorios[125].

Empero, cabe precisar que como lo ha puesto igualmente de presente la Corte, en aras de preservar el principio de reserva de ley, es para el legislador un imperativo constitucional fijar en la ley disciplinaria, como mínimo[126]: (i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta, (iv) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición y (v) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso[127].

3.7.2.2.3. Lex praevia

Adicionalmente, a las personas no se les puede aplicar una descripción de la conducta sancionada efectuada con posterioridad a la realización de la misma, porque ello desconocería el principio de lex praevia[128].

3.7.2.3. Principio del non bis in ídem

La jurisprudencia constitucional ha extendido el principio non bis in idem a un ámbito diferente al penal, puesto que ha estimado que éste forma parte del debido proceso sancionador. De tal manera que cuando la finalidad de un régimen es regular las condiciones en que un individuo puede ser sancionado personalmente en razón a su conducta contraria a derecho, este principio es aplicable.[129]

La aplicación del principio non bis in idem no está restringida al derecho penal, sino, como lo ha dicho esta Corporación, "se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (impeachment) y el régimen jurídico especial ético – disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos".[130].

En todo caso, no se vulnera el non bis in ídem con la posibilidad de que un servidor público o un particular, en los casos previstos en la ley, sean procesados penal y disciplinariamente por una misma conducta, pues se trata de dos juicios diferentes que buscan proteger bienes jurídicos diversos y que están encaminados, según exista mérito para ello, a imponer sanciones que se caracterizan por ser de naturaleza jurídica distinta.[131]

3.7.2.4. Principio de culpabilidad

La culpabilidad es un elemento ineludible y necesario de la responsabilidad como de la imposición de la pena, por lo que la actividad punitiva del Estado tiene lugar sobre la base de la responsabilidad subjetiva[132]. No obstante que el principio general es la exigencia del debido proceso administrativo y la exclusión de la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria administrativa, la Corte ha precisado que estos principios presentan algunas atenuaciones y flexibilizaciones, así como algunas excepciones muy restringidas y precisas respecto de la exclusión de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador.[133]

La sujeción del Derecho disciplinario a la Constitución implica que además de garantizar los fines del Estado Social de Derecho, debe reconocer los derechos fundamentales que rigen

nuestro ordenamiento jurídico, siendo la culpabilidad uno de ellos según lo consagrado en el artículo 29 Superior en virtud del cual "Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable".[134]

Retomando el artículo 29 de la Constitución Política, "Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable". En armonía con esta premisa constitucional, el artículo 14 de la Ley 200 de 1995 consagra la proscripción de la responsabilidad objetiva en los siguientes términos[135]: "ARTICULO 14. CULPABILIDAD. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa."

Ciertamente, la proscripción de la responsabilidad objetiva que acoge el régimen jurídico colombiano impone la restricción de sancionar la conducta por el sólo hecho de la ocurrencia del resultado y exige, en cambio, verificar la finalidad dolosa o culposa en la ejecución de la acción que se investiga[136]. Al respecto, esta Corte ha manifestado que "Si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción de unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues como ya se dijo, el principio de la culpabilidad tiene aplicación no sólo para las conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos, toda vez que ´el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios de derecho penal se aplican mutatis mutandi en este campo pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado"[137].

3.7.3. Los criterios de proporcionalidad y razonabilidad

3.7.3.1. Si bien la Corte ha admitido que el control de constitucionalidad en materia disciplinaria resulta de una intensidad menor que en materia penal[138], al determinar la gravedad de las faltas[139] y la magnitud de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad[140]. En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha exigido que la sanción sea razonable y proporcional "a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso

la autoridad administrativa al momento de su imposición”[141].

3.7.3.2. En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma[142], los cuales como ya se expresó están constituidos por: (i) el cumplimiento de los deberes del cargo y (ii) el aseguramiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad:

“Por lo anterior, la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron y se concluye que el derecho disciplinario, como modalidad del derecho administrativo sancionador, pretende regular la actuación de los servidores públicos con miras a asegurar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función pública, y que, para tal cometido, describe mediante ley una serie de conductas que estima contrarias a ese cometido, sancionándolas proporcionalmente a la afectación de tales intereses que ellas producen”[143].

3.7.3.3. La Corte Constitucional ha analizado en numerosas ocasiones el principio de proporcionalidad en materia sancionatoria, estableciendo que el mismo hace parte de las garantías esenciales del debido proceso y que constituye un límite esencial para el legislador:

3.7.3.3.1. La Sentencia C-591 de 1993[144] analizó la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción de los funcionarios judiciales por el incumplimiento de los términos procesales contemplada en el artículo 42 del Decreto 2651 de 1991. En esta sentencia se señaló que la imposición de las sanciones disciplinarias correspondía ejercerla a la autoridad disciplinaria de acuerdo con criterios de proporcionalidad derivados del grado de culpabilidad del sujeto[145]. En virtud de lo anterior, se declaró exequible el artículo 42 del Decreto 2651 de 1991 “bajo el entendido de que para la aplicación de todas y cada una de las sanciones en él previstas deberán observarse estrictamente las reglas del debido proceso, específicamente las que contempla el Decreto 1888 de 1989 o las normas que lo modifiquen o adicionen y agotarse las instancias disciplinarias que determine la Constitución y la Ley”[146].

3.7.3.3.2. La Sentencia C-564 de 2000[147] analizó la proporcionalidad de la multa impuesta

a personas naturales y jurídicas que no sean intermediarios del mercado cambiario por la comisión de infracciones cambiarias. En esta providencia se reconoció que en relación con el derecho administrativo sancionador “el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”[148].

3.7.3.3.3. La Sentencia C-728 de 2000[149] declaró exequible el numeral 10º del artículo 40 de la Ley 200 de 1995, al considerar proporcional la no exención de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios por las tareas de los subordinados. En esta providencia se afirmó que “el interrogante acerca de la estricta proporcionalidad persigue determinar si el objetivo perseguido por la norma está en una relación de simetría con las restricciones que ella crea sobre los derechos de las personas, es decir, si los beneficios que se derivan de la aplicación del precepto superan los perjuicios que se causa a los individuos con el mismo”.[150]

3.7.3.3.4. La Sentencia C-181 de 2002[151] analizó la proporcionalidad de la sanción disciplinaria accesoria de la exclusión de la carrera y declaró su exequibilidad condicionada señalando que no puede ser impuesta frente a faltas graves o leves, para lo cual afirmó:“Aunque el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad al momento de decidir cuáles conductas merecen juicio de reprochabilidad jurídica, dicha autonomía se encuentra restringida por las pautas que imponen la proporcionalidad y la vigencia de los principios de convivencia pacífica y el orden justo. A esto habría que agregar que el legislador está obligado a mantener las garantías mínimas que se ha comprometido proteger en el ámbito internacional en torno a la protección de los derechos de los asociados”.[152]

3.7.3.3.5. La Sentencia C – 215 de 2003[153] declaró inexequible la expresión “o ante un concurso de infracciones en número superior a diez” contenida en el parágrafo segundo del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 por considerar que resulta desproporcionado e irrazonable “equiparar un concurso de igual número de faltas leves o de faltas graves, equiparándolas, sin atender a ninguna otra circunstancia, a la falta gravísima originaria de

la mayor responsabilidad disciplinaria". En esta sentencia se expresó que para analizar la proporcionalidad de una falta disciplinaria es necesario evaluar: (i) el grado de la afectación de la falta sobre los deberes del cargo del funcionario y sobre el cumplimiento de los fines del Estado y los principios constitucionales de la función pública, (ii) la gravedad de la sanción impuesta y (iii) la proporcionalidad entre ambas.

3.7.3.3.6. La Sentencia C-616 de 2002[154] analizó la proporcionalidad de la sanción de clausura contemplada en la Ley 633 de 2000[155] y en virtud de ello la declaró "exequible en el entendido de que la clausura no se puede imponer a título de responsabilidad objetiva como consecuencia del decomiso y de que su duración máxima es de treinta (30) días", señalándose que este principio debe respetarse en la imposición de sanciones administrativas.

3.7.3.3.7. La Sentencia C-796 de 2004[156] declaró inexequible la expresión "con la destitución inmediata del responsable o responsables", contenida en el parágrafo único del artículo 4° de la Ley 124 de 1994 por resultar contraria a las garantías de tipicidad y proporcionalidad derivadas del debido proceso[157]. En esta sentencia se señaló que "la proporcionalidad "sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado"[158]. Finalmente se reconoció que en materia sancionatoria administrativa, tanto el Código Disciplinario Único como el Régimen Disciplinario Especial de la Policía Nacional, se refieren a la proporcionalidad como principio rector del proceso, al tiempo que disponen como consecuencia de su aplicación material que "La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta" y que para su valoración deben tenerse en cuenta los distintos criterios de dosificación de la misma.[159]

3.7.3.3.8. La Sentencia T-209 de 2006[160] reconoció que era desproporcionado imponer una sanción superior a la necesaria para cumplir el fin perseguido a un oferente por no firmar un contrato que la misma administración sabía de antemano que no podía cumplir. En esta sentencia se señaló que la proporcionalidad es un postulado que informa toda la actividad administrativa y no pretende otra cosa que la adecuación entre medios y fines, entre las medidas utilizadas y las necesidades que se tratan de satisfacer.[161]

3.7.3.3.9. La Sentencia C-077 de 2006[162] declaró exequibles las normas que establecían la sanción de suspensión y cancelación de la inscripción de un contador público por reincidencia al considerar que "la repetición de infracciones leves, que individualmente darían lugar a la imposición de sanciones también leves, puede válidamente originar la imposición de una sanción distinta, más grave, sin que ello sea contrario a los principios y valores constitucionales"[163].

3.7.3.3.10. La Sentencia C-028 de 2006[164] declaró exequibles los artículos 44 numeral 1, 45, literal d) y las expresiones "La inhabilidad general será de diez años a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses" de la Ley 734 de 2002 al analizar la proporcionalidad de esta sanción y considerar que "es legítimo frente al Texto Fundamental, que el legislador consagre como una de las sanciones derivadas del proceso disciplinario las inhabilidades, puesto que ello se enmarca dentro de un ámbito de razonabilidad y proporcionalidad que no desconoce los valores, principios y derechos consagrados en la Carta"[165].

3.7.3.3.11. La Sentencia T-265 de 2011[166] señaló que la restricción de la visita conyugal derivada de una sanción disciplinaria debe estar sujeta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues la privación de la libertad ubica a los reclusos en una situación de indefensión y especial vulnerabilidad.[167]

3.7.3.3.12. La Sentencia C-829 de 2014[168] declaró exequibles los delitos de muerte y abandono de hijo fruto de acceso carnal violento, abusivo, o de inseminación artificial o transferencia de ovulo fecundado no consentidas al analizar la proporcionalidad. En esta sentencia se señaló que "el deber de obrar conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad es relevante tanto para el tipo penal como para la pena. En caso de haber una diferencia de trato, que pueda ser prima facie contraria al principio de igualdad, es menester aplicar un juicio estricto de proporcionalidad al tipo penal y a la pena, en el cual se analice, entre otros elementos de juicio, la idoneidad de del tipo penal"[169].

3.7.3.3.13. La Sentencia C-951 de 2014[170] consideró que la calificación como gravísima de la conducta consistente en "La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas" contemplada en el artículo 31 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, desconocía los principios de proporcionalidad y razonabilidad y por ello declaró inexequible la expresión gravísima.

En virtud de lo anterior, el análisis de la proporcionalidad en el derecho disciplinario deberá analizar: (i) el grado de la afectación de la falta sobre los deberes del cargo del funcionario y sobre el cumplimiento de los fines del Estado y los principios constitucionales de la función pública (ii) la gravedad de la sanción impuesta y (iii) la proporcionalidad entre ambas. En este sentido, la proporcionalidad implica que la sanción no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.

3.8. ANÁLISIS DE LOS CARGOS DE LA DEMANDA

Los demandantes plantean tres (3) cargos de los cuales esta Corporación admitió los siguientes: (i) la vulneración de la unidad de materia por incluirse una falta disciplinaria gravísima en la Ley 1437 de 2011 y (ii) la vulneración del principio de proporcionalidad por tipificarse como gravísima de manera automática el hecho de no contestar oportunamente un recurso.

3.8.1. Análisis del cargo de vulneración de la unidad de materia

Tal como se afirmó previamente, el análisis sobre la unidad de materia requiere del estudio de tres (3) elementos fundamentales:

3.8.1.1. En primer término, el juez constitucional debe determinar "cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley"[171], para lo cual se podrán tomar como referencia[172]: (i) los antecedentes legislativos, (ii) el título o epígrafe de la ley, donde se anuncia y define la temática a tratar y (iii) el contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina, los cuales se expondrán a continuación con el objeto de determinar los criterios esenciales para determinar los núcleos temáticos de la ley:

3.8.1.1.1. Los antecedentes legislativos

La jurisprudencia ha señalado que se puede acudir a los antecedentes legislativos de una ley para verificar su núcleo temático, entendiendo por tal "la exposición de motivos del proyecto, las diferentes ponencias, los debates en comisiones y plenarias y los textos

originales y definitivos”:

(i) La Exposición de Motivos de esta ley señala que tiene dos (2) partes. La primera se dirige a regular los procedimientos administrativos y regula los siguientes temas: “1. Adecuación del C.C.A. a los fines del Estado Social de Derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución. 2. Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa. 3. Codificación y compilación de normas. 4. Fortalecimiento del derecho de petición. La segunda parte se refiere a “la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, mediante una completa regulación de aquellos temas que constituyen la esencia misma de su función, el ejercicio de sus competencias y la razón de ser de su especialidad” y menciona los siguientes ejes temáticos: “1. Organización de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo. 2. Redefinición del objeto de la jurisdicción. 3. Introducción de un esquema mixto que conjugue proceso escrito y oralidad. 4. Unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial. 5. Fortalecimiento de los poderes del juez. 6. Consagración de un nuevo recurso extraordinario. 7. Mecanismo de revisión eventual. 8. Extensión de la jurisprudencia. 9. Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral. 10. Fortalecimiento de la función consultiva. 11. Utilización de medios electrónicos en el proceso judicial. 12. Régimen de transición y aplicación del Código”.

(ii) La Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes identifica el siguiente objetivo de la ley: “Por medio de esta iniciativa se pretende actualizar a la preceptiva constitucional de 1991 el Código de Procedimiento Administrativo en sus dos componentes. De una parte, en las actuaciones administrativas, se acondiciona el ejercicio de la función a los valores y principios constitucionales y dentro de ellos se procura mejorar la eficiencia mediante la utilización de las herramientas que hoy proveen las TIC. De otra parte, en los procesos contenciosos administrativos, se introduce el sistema procesal de impulsión en audiencias orales, en procura de garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia, en la medida en que su concreción se ha visto afectada por la tardanza en la resolución de las cuestiones planteadas ante los jueces; adicionalmente, se contempla el diseño de una estrategia dirigida a terminar con la congestión de los procesos en trámite al entrar en vigencia esta reforma, para lograr concluirlos en un plazo máximo de 4 años”[173].

(iii) La ponencia para Segundo debate Cámara[174] señala los siguientes objetivos de la ley: “En tal virtud, el proyecto de ley a estudio de la Plenaria de esta Corporación tiene por objeto integrar los cambios constitucionales producidos con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991, modernizar las instituciones administrativas y procesales y aprovechar los recursos que proporciona la tecnología informática, para dotar a la Administración y a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de un nuevo régimen normativo que propenda por la prevalencia de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política y en las leyes, sobre la base de que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y de que la función judicial está encargada precisamente de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades de los asociados”. Posteriormente esta ponencia recalca que el proyecto está dividido en dos (2) partes, la primera busca regular los procesos administrativos y la segunda los contencioso administrativos orientado a que la Administración decida y solucione de fondo las diversas peticiones que le formulen los asociados, así como a la culminación efectiva de las diferentes actuaciones que ella adelante[175].

(iv) En las Ponencias para Primer y Segundo debate en el Senado de la República[176] se reiteró que el proyecto se refiere a las competencias de la administración pública y los debidos procedimientos a que debe someter sus actos y sus decisiones en general y el trámite de las contenciones que ocurren entre la Administración y los administrados o entre entidades de la propia administración[177].

3.8.1.1.2. El título o epígrafe de la ley, donde se anuncia y define la temática a tratar.

El título de la Ley 1437 de 2011 es “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. En este sentido, se regulan dos (2) tipos de procedimientos, cuyas finalidades se expresan taxativamente en la propia ley:

(i) La primera parte es la del procedimiento administrativo que contiene norma cuya finalidad se define en el artículo primero de la Ley “proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la

observancia de los deberes del Estado y de los particulares".

(ii) La segunda parte es la del procedimiento contencioso administrativo cuyo objeto es regular la jurisdicción de lo contencioso administrativo[178].

3.8.1.1.3. El contexto o contenido básico del ordenamiento legal que se examina.

Como se ha visto, la Ley 1437 de 2011 regula de manera integral los procedimientos de la administración pública compuestos por las actuaciones a través de las cuales cumple sus funciones y el procedimiento contencioso administrativo instituido para "conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa"[179].

3.8.1.2. La conexidad con la materia del proyecto

El siguiente paso es establecer si la disposición examinada, atendiendo a su contenido normativo, guarda conexión con la materia del proyecto, relación que puede darse desde diversas ópticas:

(i) La conexidad causal se refiere a "la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición"[180]. En este caso, examinando la exposición de motivos se puede verificar que la finalidad de la Ley 1437 es garantizar que los procedimientos administrativos y contencioso administrativos permitan el cumplimiento de los fines del Estado y asegurar los derechos de los administrados. En este sentido, específicamente la primera parte, en la cual se encuentra la norma demandada, tiene cuatro (4) finalidades: 1. la adecuación del C.C.A. a los fines del Estado Social de Derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución, 2. Establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa, 3. Codificación y compilación de normas, y 4. El Fortalecimiento del derecho de petición.

Para asegurar el cumplimiento de estos objetivos no solamente se pueden contemplar normas regulatorias, sino también otras en virtud de las cuales se sancione a los

funcionarios que las incumplan. En este sentido, se reitera que dentro de las funciones esenciales del Derecho disciplinario está precisamente la de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios de la administración pública mediante la conminación con una sanción de conductas que desconozcan los deberes del cargo.

Por lo anterior, el Derecho disciplinario como parte del derecho punitivo del Estado no solamente tiene una función sancionatoria, sino también preventivo general negativa y preceptiva que busca conminar a los servidores públicos a no vulnerar sus deberes a través del establecimiento de sanciones cuando éstos se desconocen, por lo cual existe una clara conexidad causal entre la norma demandada y los objetivos de la ley 1437 de 2011.

(ii) La conexidad temática alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o asunto que corresponde a una de sus disposiciones en particular, la cual también se configura en este caso, pues la sanción impuesta por la norma se refiere precisamente al incumplimiento de un procedimiento y un término consagrados en la misma ley.

(iii) La conexidad sistemática se entiende como "la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley", de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna[181], la cual también se cumple en este caso, pues esta norma complementa el sistema de normas que regulan el procedimiento administrativo.

(iv) Finalmente en relación con la conexidad teleológica existe una identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, pues se busca el cumplimiento de los fines del Estado y en particular que se dé una respuesta oportuna a los administrados, en este caso frente a los recursos que interponen.

3.8.1.3. En relación con el tercer elemento no resulta necesario examinarlo, pues la conexidad de la norma con la ley no es lejana sino estrecha, ya que permite sancionar el desconocimiento de los términos contemplados en la propia ley como parte de un sistema para garantizar una respuesta oportuna a los recursos de los ciudadanos.

3.8.1.4. En virtud de lo anterior se declarará la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 en relación con el cargo de violación de la unidad de materia.

3.8.2. Análisis del cargo por vulneración del principio de proporcionalidad

Según los demandantes, la consagración como falta gravísima de la conducta de no resolver oportunamente los recursos vulnera el principio de proporcionalidad consagrado en el Preámbulo y en el artículo 13 de la Constitución Política. Al respecto señala que no resulta proporcional sancionar a un servidor público que no conteste un recurso en el término establecido por la ley con la sanción más grave que establece el Derecho disciplinario en nuestro país.

En virtud de este principio, la sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar[182], por lo cual es necesario analizar: (i) la afectación de la falta sobre los deberes del cargo del funcionario y sobre el cumplimiento de los fines del Estado y de los principios constitucionales de la función pública (ii) la gravedad de la sanción impuesta y (iii) la proporcionalidad entre ambas:

3.8.2.1. La gravedad de la afectación de falta de los deberes del cargo y del cumplimiento de los fines del Estado y de los principios constitucionales de la función pública

3.8.2.1.1. Frente a la infracción a los deberes del funcionario la conducta de no contestar un recurso en término constituye claramente una infracción a varios deberes funcionales contemplados en el artículo 34 del Código Disciplinario Único:

(i) El deber de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico:

“1, Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.

(ii) El deber de cumplir con eficiencia el servicio encomendado y abstenerse de causar la suspensión o perturbación del mismo:

“2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función”.

(iii) El deber de cumplir los términos legales respecto de las solicitudes ciudadanas:

“38. Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley”.

De esta manera, el núcleo del injusto disciplinario de esta falta estaría constituido por la infracción del deber de cumplir los términos legales.

3.8.2.1.2. En relación con la afectación de los principios de la función pública se tiene que la falta disciplinaria examinada constituye una infracción a los principios de eficacia y celeridad de las actuaciones administrativas.

3.8.2.2. La gravedad de la sanción

Como falta disciplinaria gravísima, la conducta contemplada en la norma analizada está sujeta a dos (2) tipos de sanciones contempladas en el artículo 44 de la Ley 734 de 2002:

(i) La destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

(ii) La suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

3.8.2.3. Juicio de proporcionalidad entre la falta y la sanción

Como se señaló previamente el juicio de proporcionalidad en materia sancionatoria exige el análisis de 3 elementos: (i) la adecuación entre la medida escogida y el fin perseguido; (ii) la necesidad de la utilización de la medida para el logro del fin, esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al mismo fin; y (iii) la proporcionalidad stricto sensu entre la

medida y el fin, es decir, la ponderación entre el principio que se protege y el que se sacrifica y la debida correspondencia entre la falta y la sanción[183], los cuales se analizarán a continuación:

De esta manera, se considera desproporcionado calificar automáticamente como gravísima la falta consistente en el desconocimiento de los términos en la respuesta a un recurso, pues no cumple con todos los criterios sobre la proporcionalidad señalados en la jurisprudencia de esta Corporación[184]:

3.8.2.3.1. La adecuación entre la medida escogida y el fin perseguido

Las finalidades perseguidas con la consagración de faltas disciplinarias están relacionadas con los fines constitucionales del Derecho disciplinario, dentro de los que se destacan el aseguramiento del cumplimiento de los deberes funcionales[185] y el cumplimiento de los objetivos del Estado y de los principios de la función pública[186], tal como se señaló previamente.

Para este caso, la norma demandada busca el aseguramiento de tres (3) deberes funcionales consagrados en el 34 del Código Disciplinario Único: (i) el de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, (ii) el de cumplir con eficiencia el servicio encomendado y abstenerse de causar la suspensión o perturbación del mismo y (iii) el de cumplir los términos legales respecto de las solicitudes ciudadanas.

Por otro lado, la norma demandada busca el cumplimiento de fines del Estado como el derecho de todos los ciudadanos a que las actuaciones del Estado se desarrollen se desarrollen de forma racional, objetiva, coordinada, eficaz, eficiente, reglada y enfocada al servicio de los intereses generales[187] y en este sentido materializa los principios de celeridad y eficiencia contemplados en el artículo 209 de la Constitución.

Por lo anterior, esta medida hace parte de un grupo de instrumentos idóneos para que el funcionario público respete los términos procesales para contestar los recursos que se presenten, pues para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y en este caso el del correcto funcionamiento de la administración pública, no solamente se pueden contemplar normas regulatorias, sino también otras en virtud de las cuales se sancione a los funcionarios que las incumplan mediante el derecho disciplinario.

En virtud de lo anterior debe destacarse que el Derecho sancionatorio no solamente es idóneo para sancionar a los funcionarios que incumplan sus deberes, sino también para alcanzar una función preventivo general negativa preceptiva por medio de la cual se conmine a todos los servidores públicos a cumplir la ley y en este caso específico a respetar los términos procesales.

3.8.2.3.2. La falta de necesidad de la medida

La limitación de los derechos fundamentales a través de sanciones tan graves como la destitución y la inhabilidad de manera automática por el desconocimiento de un término procesal no es necesaria, pues existan otras sanciones disciplinarias menos graves a través de las cuales se puede sancionar esta conducta, la cual se puede considerar como una falta grave o leve, pues constituye un desconocimiento del deber de cumplir los términos legales contemplado en el numeral 38 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002:

"38. Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley".

De esta manera, antes de la consagración de la norma demandada, el desconocimiento de los términos procesales ya se reconocía como una falta que incluso puede ser grave y con ello tener sanciones relevantes como suspensiones multas o amonestaciones, pero no con otras que afectan en mayor grado los derechos de los funcionarios como la destitución o la inhabilidad.

3.8.2.3.3. La falta de proporcionalidad en sentido estricto de la medida

La restricción al derecho fundamental no es proporcionada en sentido estricto, pues como ya se afirmó no es proporcional sancionar a un servidor público con destitución e inhabilidad por el mero desconocimiento de un término procesal en la contestación de un recurso.

Aplicar automáticamente estas sanciones por el desconocimiento de un término que no genere necesariamente otra consecuencia para bienes jurídicos no es proporcional, lo cual no implica que no sea grave, pero por ello debe conservarse como una falta disciplinaria

cuya calificación dependerá del caso concreto, pudiendo ser una falta leve o grave.

Si se examinan las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 puede concluirse que a través de ninguna de ellas se sanciona autónomamente la mera infracción de los términos en un proceso judicial o administrativo, sino que es necesario causar un daño o poner en peligro bienes jurídicos esenciales como la moralidad, la imparcialidad, la justicia, los derechos humanos o el patrimonio público.

Esta situación fue reconocida en la sentencia C–951 de 2014 en la cual se declaró la inconstitucionalidad de la norma que establecía como falta disciplinaria gravísima: “la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código, constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario”.

En esa sentencia se expresó que vulnera el principio de proporcionalidad sancionar una conducta como la mora con la misma sanción que cometer una masacre o incurrir en el tipo de desaparición de personas o irrogar un millonario detrimento patrimonial al erario:

“En sexto lugar, al elevar a falta gravísima cualquier comportamiento susceptible de adecuación típica a alguno de los tres grupos identificados en la norma, ya sea por infracción al derecho de petición, por desconocimiento de los derechos de las personas o por violación de cualquiera de las prohibiciones, la norma quebranta de manera ostensible el artículo 158 Superior, en la medida en que el legislador especial del derecho de petición, incursiona en el campo del legislador de otra especialidad normativa como lo es el derecho disciplinario, que en un ordenamiento distinto ha realizado la labor de identificación y clasificación de las faltas que afectan la buena marcha de la administración pública. Esta labor queda ahora sin efecto en la medida que una norma estatutaria, de mayor jerarquía, equipara la violación del derecho de petición, o incluso la mora en la respuesta, a cualquier comportamiento de los tipificados en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002. Así, quedarían expuestos a la misma sanción de destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años, la persona que incurre en mora en el derecho de petición y aquella que, siendo destinatario del ius puniendi del Estado, comete una masacre o incurre en el tipo de desaparición de personas o irroga un millonario detrimento patrimonial al erario. Esta

evidente desproporción, representa un quebrantamiento no solo del principio de unidad de materia sino, sobre todo, del valor constitucional de justicia e igualdad que impregna la Carta Política desde el preámbulo hasta su último artículo" (negrillas y subrayado fuera de texto).

En el mismo sentido, se considera desproporcionado castigar con la máxima sanción que se puede imponer por una falta disciplinaria gravísima un vencimiento de términos legales que no afecte además otros bienes jurídicos, lo cual implicaría consecuencias muy fuertes respecto de los derechos políticos y laborales del servidor público, pues puede implicar la destitución, la suspensión y la inhabilidad general.

En virtud de lo anterior, se declarará la inexequibilidad de la expresión "gravísima". Por ello en cada caso concreto se deberá definir si la falta tiene la entidad de ser leve o grave de acuerdo a los criterios legales contemplados en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002:

"Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.

2. La naturaleza esencial del servicio.

3. El grado de perturbación del servicio.

4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.

5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.

6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.

7. Los motivos determinantes del comportamiento.

8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.

9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave".

Igualmente, como parte del derecho sancionatorio también se pueden tener en cuenta para la determinación de la sanción los criterios para su graduación contemplados en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[188].

3.9. CONCLUSIONES

3.9.1. Los demandantes plantean tres (3) cargos: (i) la vulneración de la unidad de materia por incluirse una falta disciplinaria gravísima en la Ley 1437 de 2011; (ii) la vulneración del principio de proporcionalidad por tipificarse como gravísima el simple hecho de no contestar oportunamente un recurso y (iii) la vulneración del principio de buena fe por que se estaría presumiendo que el servidor público actuó de mala fe cuando no resuelve un recurso en el término establecido por la Ley sin permitir ninguna justificación ni exigir una imputación subjetiva.

3.9.2. En esta sentencia se analizan los 2 primeros cargos pero no el tercero, por cuanto no es cierto que con esta falta disciplinaria se esté presumiendo la mala fe o el dolo del servidor público que no decide los recursos ni que no pueda excluir su responsabilidad, pues: (i) en virtud del artículo 13 de la Ley 734 de 2002 toda falta disciplinaria requiere demostrar que el servidor público actuó con dolo o culpa y (ii) a las faltas gravísimas como la contemplada en la norma demandada también se aplican las causales de justificación consagradas en el artículo 32 del Código Disciplinario Único como la fuerza mayor, el caso fortuito, la insuperable coacción ajena, el estado de necesidad o el error.

3.9.3. La expresión "gravísima" no vulnera el principio de unidad de materia por cuanto guarda conexión con la temática del proyecto, relación que puede darse desde diversas ópticas:

(ii) Existe conexidad temática, pues la sanción impuesta por la norma se refiere

precisamente al incumplimiento de un procedimiento y un término consagrados en la misma ley.

(iii) Existe conexidad sistemática, por cuanto esta norma complementa el sistema de normas que regulan el procedimiento administrativo.

(iv) Finalmente existe conexidad teleológica ya que hay una identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, pues se busca el cumplimiento de los fines del Estado y en particular que se dé una respuesta oportuna a los administrados, en este caso en la respuesta a los recursos que interponen.

En virtud de lo anterior se declara EXEQUIBLE el inciso cuarto del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 en relación con el cargo de violación de la unidad de materia.

3.9.4. Se considera desproporcionado castigar con la máxima sanción que se puede imponer por una falta disciplinaria un vencimiento de términos legales que no afecte además otros bienes jurídicos, lo cual implicaría consecuencias muy fuertes respecto de los derechos políticos y laborales del servidor público, tal como se reconoció en un caso muy similar en la sentencia C–951 de 2014. Por lo anterior, se declarará la inexequibilidad de la expresión gravísima. Por ello, en cada caso concreto se deberá definir si la falta tiene la entidad de ser leve o grave de acuerdo a los criterios legales contemplados en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002.

4. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “gravísima” contemplada en el inciso cuarto del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrada

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa

ALBERTO ROJAS RÍOS

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

[2] Sentencias de la Corte Constitucional C – 480 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C – 656 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C – 227 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; C – 675 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentaría; C – 025 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C – 530 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C – 641 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C – 647 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C – 649 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C – 819 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C – 840 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C – 978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C – 369 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[3] Sentencia de la Corte Constitucional C-761 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[4] Sentencias de la Corte Constitucional C-560 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-381 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1032 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-544 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-409 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-055 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5] Sentencia de la Corte Constitucional C-761 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[6] Sentencia C-539 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-055 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-553 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-879 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-889 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-1017 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[7] Sentencias de la Corte Constitucional C-356 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz; C-472 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-232 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía; C-600 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-224 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil;

C-381 de 2005, M.P.: Dr. Jaime Córdoba Triviño; C-1260 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-506 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-895 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-816 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; C-966 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa y C – 579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

[8] Sentencias de la Corte Constitucional C-133 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-188 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-850 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo; C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-309 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-261 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-432 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-573 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; C-923 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-052 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[9] Sentencia de la Corte Constitucional C-077 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería

[10] Sentencia de la Corte Constitucional C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-292 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-052 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[11] Sentencias de la Corte Constitucional C – 390 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C – 188 de 2006, C-386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas, C-812 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo; C-886 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-540 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[12] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C-531 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-211 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-214 de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-230 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-486 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa y C-277 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub ; C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-531 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero C-120;06; C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-230 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-077 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-531 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero;

C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-214 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-292 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-052 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[13] Sentencias de la Corte Constitucional C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-832 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-501 de 2001, MP. Jaime Córdoba Triviño; C-277 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-832 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[14] Sentencia de la Corte Constitucional C-1144 de 2001, M.P. Jaime Cördoba Triviño; Sentencias de la Corte Constitucional C-570 de 2003; Sentencia C-501 de 2001, MP. Jaime Córdoba Triviño; C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-832 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[15] Sentencia de la Corte Constitucional C-133 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-1025 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-147 de 2015, C-352 de 1998; C-386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C-104 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-363 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-261 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; S. C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-233 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-803 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-852 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-852 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-486 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.

[16] Sentencias de la Corte Constitucional C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-460 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-486 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-460 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-064 de 2005; C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[17] Sentencias de la Corte Constitucional C-830 de 2013; C-102 de 2011; C-886 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-570 de 2003; C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-124 de 2006; C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-714 de 2008; C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-540 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-214 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-714

de 2008; C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-796 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[18] Sentencias de la Corte Constitucional C-830 de 2013; C-102 de 2011; C-886 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-570 de 2003; C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-124 de 2006; C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-714 de 2008; C-748 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-540 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-214 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-714 de 2008; C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-796 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[19] Sentencia de la Corte Constitucional C – 581 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[20] Sentencia de la Corte Constitucional C – 581 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[21] Sentencia de la Corte Constitucional C- 714 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[22] Sentencias C-025 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[23] Sentencia de la Corte Constitucional C-015 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo

[24] Ibídem

[26] Sentencia de la Corte Constitucional C-006 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[27] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[28] Sentencia de la Corte Constitucional C-245 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[29] Sentencia de la Corte Constitucional C-1057 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[30] Sentencia de la Corte Constitucional C-015 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

[31] Sentencia de la Corte Constitucional C-245 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas

Hernández.

[32] Sentencias de la Corte Constitucional C-245 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-015/13 M.P. Mauricio González Cuervo.

[33] Sentencias de la Corte Constitucional C- 896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo; C-015/13 M.P. Mauricio González Cuervo.

[34] Sentencias de la Corte Constitucional C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-015/13 M.P. Mauricio González Cuervo.

[35] Sentencias de la Corte Constitucional C-015 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; C-850 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo y C-245 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[36] Sentencia C-245 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[37] Ver al respecto entre otras las Sentencias de la Corte Constitucional C-245 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C- 188 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-211 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-042 de 2006; C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-852 de 2005; C-245 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C- 188 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-214 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[38] Sentencias de la Corte Constitucional C-540 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-230 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C – 188 de 2006; C-133 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C – 044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

[39] Sentencia de la Corte Constitucional C-886 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[40] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[41] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[42] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo.

[43] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[44] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[45] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[46] Sentencia de la Corte Constitucional C-896 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[47] Sentencia de la Corte Constitucional C-812 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

[48] Sentencias de la Corte Constitucional C-025 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-523 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1185 de 2000, C-714 de 2001 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-104 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-188 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-230 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-486 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa, C-400 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-077 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-133 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-683 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

[49] Sentencia de la Corte Constitucional C-683 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo

[50] Sentencia de la Corte Constitucional C-683 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo

[51] Sentencia de la Corte Constitucional C-683 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo

[52] Sentencias de la Corte Constitucional C-830 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo; C-683 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo; C-292 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-052 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.; C-133 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C 044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; C-386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas.

[53] Sentencia de la Corte Constitucional C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[54] Corte Suprema de Justicia. Salvamento parcial de voto a la sentencia número 51 del 14 de abril de 1983, por los magistrados Manuel Gaona Cruz, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa (adhiere), Gustavo Gómez Velásquez (con adición de salvamento), Alvaro Luna Gómez y Pedro Elías Serrano Abadía. Ver Sentencias de la Corte Constitucional C-595 de 2010; C-703 de 2010 y C-412 de 2015.

[55] Corte Suprema de Justicia. Salvamento parcial de voto a la sentencia número 51 del 14 de abril de 1983, por los magistrados Manuel Gaona Cruz, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa (adhiere), Gustavo Gómez Velásquez (con adición de salvamento), Alvaro Luna Gómez y Pedro Elías Serrano Abadía.

[56] Sentencias de la Corte Constitucional C-341 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-124 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[57] Sentencias de la Corte Constitucional C-014 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-666 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo.

[58] Sentencias de la Corte Constitucional C-417 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-438 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-811 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[59] Sentencias de la Corte Constitucional C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-124 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[60] Sentencia de la Corte Constitucional C-124 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

[61] Sentencia de la Corte Constitucional C-124 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

[62] Sentencia de la Corte Constitucional T-438 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la sentencia C-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[63] Sentencias de la Corte Constitucional C-244 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-181 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

[64] Sentencias de la Corte Constitucional C- 181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también las sentencias C-708 de 1999 M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-373 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[66] Sentencia de la Corte Constitucional C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[67] Sentencias de la Corte Constitucional C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-811 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-908 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[68] Sentencia de la Corte Constitucional C-1193 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[69] Sentencias de la Corte Constitucional C-504 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-908 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[70] Sentencia de la Corte Constitucional C-500 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo.

[71] Sentencias de la Corte Constitucional C-504 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-908 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[72] Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[73] Sentencia de la Corte Constitucional C-769 de 1998, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[74] Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[75] Sentencias de la Corte Constitucional C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-811 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[76] Sentencias de la Corte Constitucional C-504 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[77] Sentencia de la Corte Constitucional C-504 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-030 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[78] Sentencias de la Corte Constitucional C-558 de 2001; SU-166 de 1999 y C-037 de 2003, entre otras.

[79] Sentencias de la Corte Constitucional C-107 de 2004 y C-1193 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[80]

[81] Sentencia de la Corte Constitucional C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[82] Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[83] Sentencias de la Corte Constitucional C-252 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-373 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia de la Corte Constitucional C-504 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas y T-161 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

[84] Sentencias de la Corte Constitucional C-725 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-908 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[85] Sentencias de la Corte Constitucional C-280 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 3. En el mismo sentido, ver las sentencias T-438 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-417 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-251 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-769 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-417 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[86]TOMÁS MALLÉN, B.: El derecho fundamental a una buena administración, Ministerio de Administraciones públicas, Madrid, 2004, pág. 41.

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

[88] Sentencia de la Corte Constitucional C-252 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[89] Sentencias de la Corte Constitucional C-310 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-708 de 1999, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-843 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-315 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

[90] Sentencias de la Corte Constitucional C-884 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-1193 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería; C-391 de 2002; C-884 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-1193 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[91] Sentencia de la Corte Constitucional C-038 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-032 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-081 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-327 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz; C-429 de 1997, M.P. Alejandro Martínez

Caballero; C-470 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-198 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-832 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-012 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería; C-814 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-371 de 2011, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

[92] Sentencias de la Corte Constitucional C-800 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-315 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

[93] Sentencia de la Corte Constitucional C-510 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[94] Sentencia de la Corte Constitucional C-163 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz y C-1149 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[95] Sentencia de la Corte Constitucional C-180 de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[96] Sentencia de la Corte Constitucional C-1264 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[97] Sentencia de la Corte Constitucional C-316 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, respecto de la caución en el proceso penal; C-043 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[98] Sentencia de la Corte Constitucional C-1232 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[99] Sentencias de la Corte Constitucional C-884 de 2007; C-290 de 2008 y C-1193 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería.

[100] Sentencia de la Corte Constitucional C-1193 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[101] Sentencia de la Corte Constitucional C-1193 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería; C-401 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

[102] Sentencia de la Corte Constitucional C-819 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Ver también las Sentencias C-341 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-430 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-095 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara y C-014 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1193 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-301 de 1999 y C-1490 de 2000; C-401 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

[103] Sentencia de la Corte Constitucional T-806 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[104] Sentencia de la Corte Constitucional C-1161 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-282A de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[105] Sentencias de la Corte Constitucional T-233 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-491 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-484 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-1093 de 2004 MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-917 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-423 de 2008 M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-762 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[106] Sentencias de la Corte Constitucional T-146 de 1993 M.P. Jorge Arango Mejía, C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-386 de 1996, C-679 de 1996, C-769 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras.

[107] Sentencia C-181 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[108] Sentencias de la Corte Constitucional C-095 de 2003; T-438 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-195 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-280 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-161 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

[109] Sentencia de la Corte Constitucional C-555 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Ver también las Sentencias T-1034 de 2006, C-213 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-542 de 2010.

[110] Sentencias de la Corte Constitucional C-555 de 2001; C-692 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-948 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-1102 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-917 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1039 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-161 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo; C-762 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-542 de 2010; T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.; T-1034 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En igual sentido, las Sentencias C-310 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1102 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-330 de 2007, M.P. Jaime

Córdoba Triviño, entre otras.

[111] Sentencias de la Corte Constitucional T-301 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en Sentencias T-433 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-561 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1034 de 2006; C-213 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-542 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[112] Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[113] Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[114] Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[115] Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[116] Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[118] Sentencias de la Corte Constitucional T-301 de 1996; T-433 de 1998; T-1039 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

[119] Sentencias de la Corte Constitucional C-530 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-507 de 2006 y T-1039 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[120] Sentencia de la Corte Constitucional T-1039 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[121] Sentencias de la Corte Constitucional C-853 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Ver también las Sentencias C-343 de 2006 y C-507 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[122] Sentencias de la Corte Constitucional C-739 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz. Ver también, entre otras las siguientes sentencias: C-386 de 1996, M.P Alejandro Martínez Caballero; C-211 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-564 de 2000, M.P Alfredo Beltrán Sierra y C-1161 de 2000 M.P Alejandro Martínez Caballero.

[123] Sentencias de la Corte Constitucional T-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-506 de 2002; C-948 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-1076 de 2002; C-125 de 2003, C-252 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.; C-383 de 2003 y T-1093 de 2004 MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Así, a manera de ejemplo, cabe recordar que en sentencia C-1076 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-818 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-507 de 2006

[124] Sentencias de la Corte Constitucional C-530 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-507 de 2006

[125] Sentencias de la Corte Constitucional C-818 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-507 de 2006 y T-1039 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[126] Sentencias de la Corte Constitucional C-921 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-475 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[127] Sentencia de la Corte Constitucional C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-406 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-507 de 2006; C -720 de 2006 y T-161 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

[128] Sentencias de la Corte Constitucional C- 343 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-507 de 2006

[129] Sentencia de la Corte Constitucional C-870 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[130] Sentencia de la Corte Constitucional C-870 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[131] Sentencia de la Corte Constitucional C-720 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[132] Sentencias de la Corte Constitucional C-626 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-595 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[133] Sentencia de la Corte Constitucional C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio,

en donde la Corte analiza las sanciones en materia ambiental. Ver también la Sentencia C-089 de 2011

[134] Sentencias de la Corte Constitucional C-195 de 1993; C-280 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-306 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-310 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-155 de 2002; C-720 de 2006 y C-504 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[135] Sentencia de la Corte Constitucional C-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[136] Sentencia de la Corte Constitucional C-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[137] Sentencias de la Corte Constitucional C-195 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-280 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-306 de 1996; C-310 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-504 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas.

[138] Sentencia de la Corte Constitucional C-653 de 2001.

[139] Sobre la potestad del legislador para determinar la gravedad de las faltas disciplinarias, ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-708 de 1999 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[140] Sentencia de la Corte Constitucional C-401 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

[141] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-853 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[142] Sentencia de la Corte Constitucional C-125 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[143] Sentencia de la Corte Constitucional C-125 de 2003, M.P. Margo Gerardo Monroy Cabra.

[144] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[145] Sentencia de la Corte Constitucional C-591 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[146] Sentencia de la Corte Constitucional C-591 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[147] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[148] Sentencia de la Corte Constitucional C-564 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[149] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[150] Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

[152] Sentencia de la Corte Constitucional C-181 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

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

[154] M.P. Manuel José Cepada Espinosa.

[155] Sentencia de la Corte Constitucional C-616 de 2002 M.P. M.P. Manuel José Cepada Espinosa.

[156] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[158] Sentencia de la Corte Constitucional C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[159] Sentencia de la Corte Constitucional C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[160] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[161] Sentencia de la Corte Constitucional T-209 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[162] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[163] Sentencia de la Corte Constitucional C-077 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería.

[164] M.P. Humberto Sierra Porto.

[165] Sentencia de la Corte Constitucional C-028 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

[166] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[167] Sentencia de la Corte Constitucional T-265 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[168] M.P. Martha Victoria Sáchica Mendez.

[169] Sentencia de la Corte Constitucional C – 829 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Mendez.

[170] M.P. María Victoria Sáchica Mendez.

[171] Sentencia de la Corte Constitucional C-245 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[172] Sentencias de la Corte Constitucional C-540 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.; C-230 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C 188 de 2006; C-133 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C – 044 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

[173] Gaceta del Congreso de la República 683 de 2010.

[174] Gaceta del Congreso de la República 951 de 2010.

[175] Gaceta del Congreso de la República 951 de 2010: “En la Parte Primera del Código (artículos 1° a 102) se regulan los procedimientos administrativos, esto es, la forma como las autoridades deben actuar para resolver las peticiones que las personas presentan ante ellas. El procedimiento administrativo está orientado a que la Administración decida y solucione de fondo las diversas peticiones que le formulen los asociados, así como a la culminación efectiva de las diferentes actuaciones que ella adelante, para lo cual se fortalecen los instrumentos con que cuentan las autoridades, en aras de evitar los conflictos y procurar la solución de los mismos en sede administrativa. (…) La Parte Segunda

(artículos 103 a 309) está relacionada con la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y sus funciones jurisdiccional y consultiva. Se encuentra dividida en once títulos, cuyas disposiciones regulan y guían la organización; fijan el objeto, los medios de control judicial y las competencias; el trámite del proceso contencioso administrativo; establecen los recursos extraordinarios, el mecanismo de extensión y unificación de la jurisprudencia; consagran el proceso contencioso electoral y el proceso ejecutivo; describen la intervención del Ministerio Público; establecen un plan especial de descongestión; y adoptan el respectivo régimen de transición, la vigencia y las derogatorias".

[176] Gacetas del Congreso de la República 1210 de 2009 y 264 de 2010.

[177] Gacetas del Congreso de la República: "1. Debe ser motivo de verdadera fascinación para cualquier congresista ocuparse de hacer las normas que rijan la actuación de la administración pública, que le señalen sus competencias y los debidos procedimientos a que debe someter sus actos y sus decisiones en general. De igual manera, hacer las normas procesales que regulen el trámite de las contenciones que ocurren entre la Administración y los administrados o entre entidades de la propia administración, resulta un reto legislativo. El gobierno, la administración, el ejecutivo, las autoridades, en fin, los gobernantes, tienen en sus manos la potestad y la responsabilidad de administrar lo público sobre la base de la legitimidad del poder que el pueblo les ha otorgado, con la finalidad esencial de proclamar, promover, proteger y asegurar el disfrute de los derechos de todos los administrados o gobernados, que esperan satisfacer sus necesidades, ayudados por las acciones y los servicios que la administración les proporciona para vivir dignamente y tratar de ser felices. De esto trata el proyecto que nos ocupa y por eso los invitamos a debatirlo y a aprobarlo".

[178] Art. 103 de la Ley 1437 de 2011.

[179] Artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

[180] Sentencia de la Corte Constitucional C-683 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo

[181] Sentencia de la Corte Constitucional C-683 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo

[182] Sentencias de la Corte Constitucional C-748 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-412 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[183] Sentencia de la Corte Constitucional C-796 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[184] Criterios para analizar la proporcionalidad de una medida señalados entre otras en la sentencia C 543 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[185] Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-252 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-373 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-504 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas y T-161 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo; C-725 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-908 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[186] Sentencias de la Corte Constitucional C-280 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 3. En el mismo sentido, ver las sentencias T-438 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-417 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-251 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-244 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-769 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-417 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[187]TOMÁS MALLÉN, B.: El derecho fundamental a una buena administración, Ministerio de Administraciones públicas, Madrid, 2004, pág. 41. Sentencias de la Corte Constitucional C-252 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[188] Artículo 50 de la Ley 1437 de 2011: “Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.

2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.

3. Reincidencia en la comisión de la infracción.

4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la

infracción u ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas”.