



Sentencia C-331/19

Referencia: Expediente D-13023

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 17 parcial del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 “[p]or la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Demandantes: Juan José Gómez Urueña y Jaime Andrés Salamanca Mojica

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente sentencia.

I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Juan José Gómez Urueña y Jaime Andrés Salamanca Mojica, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentaron demanda contra el numeral 17 parcial del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 que tipifica como falta gravísima “[n]ombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de [...] conflicto de intereses”.

2. Por medio de Auto del quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018) la entonces Magistrada sustanciadora¹ dispuso la admisión de la demanda y en virtud de los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto Ley 2067 de 1991, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, con la finalidad de que rindiera el concepto de que trata el artículo 278.5 de la Constitución Política y se comunicó del inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento de la Función Pública. Así mismo, invitó a las facultades de derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Sergio Arboleda, a la Corporación Excelencia en la Justicia, a la Fundación para el Debido Proceso, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que, mediante escrito, presentaran concepto técnico especializado sobre la demanda estudiada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo demandado, resaltándose el aparte cuestionado:

*“LEY 734 DE 2002
(Febrero 05)
Por la cual se expide el Código Disciplinario Único
EL CONGRESO DE COLOMBIA*

(...)

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de *inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses*” (Negritas y subrayas fuera del texto original)

III. LA DEMANDA

¹ La demanda inicialmente se admitió por parte de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger a quien se le aceptó impedimento por parte de la Sala Plena de la Corte el 13 de febrero de 2019 como puede verse a folio 81 del expediente.

1. En criterio de los demandantes el contenido normativo referenciado vulnera el numeral 7° del artículo 40 de la Constitución Política por cuanto *“constituye una limitación irrazonable y desproporcionada del derecho constitucional a acceder a cargos públicos”*, al establecer como *“falta gravísima nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en el nombramiento de una persona que, eventualmente, se pueda encontrar incurso en un conflicto de intereses”*².

2. Indicaron que el hecho de *“nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona”* cuando *“se pueda encontrar incurso en un posible conflicto de intereses”*³ no puede constituirse en una falta gravísima pues ello, *“no goza de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad, exigida jurisprudencialmente, para limitar el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos”*⁴.

3. Para esos efectos expresaron que según las Leyes 1437 de 2011 y 734 de 2002⁵, el conflicto de intereses surge cuando un servidor público no puede actuar en un asunto debido a que *“tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho; cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público”*⁶.

4. Para los demandantes la sanción por la designación o postulación de un funcionario *“que en el futuro podrá estar inmerso en un conflicto de intereses”*, desconoce la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos pues la consecuencia ante la existencia de un conflicto de intereses es la declaratoria de impedimento por parte del funcionario en el que se activa la mencionada causal. En ese sentido, el funcionario *“deberá revelar el conflicto en el que se encuentra”*. De allí que, aseguran los demandantes, el conflicto de intereses podría surgir con anterioridad o durante el ejercicio de la función pública y *“resulta ilógico que se sancione un comportamiento con sustento en un perjuicio a la administración que ni siquiera se ha configurado, es más, que no se sabe se configurará -sic-”*⁷

Lo anterior -afirman- si se tiene en cuenta además que las relaciones interpersonales que surgen en virtud de la naturaleza humana, como seres sociales no pueden fijarse como barrera para el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

10. Citaron además el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Caso Yatama de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para procurar demostrar que el acceso a los cargos públicos no debe tener ninguna restricción

² Folio 1.

³ Folio 5.

⁴ Folio 5.

⁵ En el mismo sentido, puso de presente la Sentencia SU-625 de 2015.

⁶ Folio 8.

⁷ Folio 10.

en virtud del derecho a la igualdad; y además, que la norma desconoce los postulados de “*legalidad de la medida restrictiva*”, “*finalidad de la medida restrictiva*” y “*necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida*”⁸.

11. Como ejemplo y para intentar dar claridad a sus ideas señalaron que, en el caso de la elección de Néstor Humberto Martínez como Fiscal General de la Nación, “*surgieron una serie de suspicacias y especulaciones alrededor de las diferentes relaciones que había tenido en su pasado, ejerciendo como abogado litigante y consultor, con personas que podrían encontrarse inmersas, durante su cargo como fiscal general, en algún proceso penal. Claramente, esta situación generaría en él un impedimento para poder cumplir la función asignada*”. El fiscal Martínez anticipaba “*la aplicación de la figura del impedimento sin siquiera haber tomado posesión del cargo*”⁹.

Se preguntaron entonces si existía la posibilidad de sancionar al Presidente de la República o a la Corte Suprema de Justicia, quienes lo postularon y lo eligieron, respectivamente, debido a que el Fiscal General estaba inmerso en un conflicto de intereses previo a su postulación y nombramiento. Asimismo, predicaron que ello podría pasar con la designación de magistrados de las Altas Cortes¹⁰.

13. En consecuencia, solicitaron declarar la inexecutable de la expresión “*o conflicto de intereses*” contenida en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

IV. INTERVENCIONES

1. Departamento Administrativo de la Función Pública. La apoderada judicial del Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó se declare la **inexecutable** del numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, por ajustarse a los principios constitucionales de acceso a los cargos públicos¹¹.

Para sostener lo anterior, señaló que el régimen disciplinario encuentra su sustento en las disposiciones constitucionales con el fin de controlar y sancionar la conducta de los servidores públicos, para garantizar el interés general y cumplir con los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad¹².

En esa medida, citó la Sentencia C-721 de 2015 de la Corte Constitucional, para explicar que existe una **libertad del legislador al configurar las normas disciplinarias**, que no es absoluta, toda vez que se encuentra limitada en la garantía de los derechos y la defensa de las personas, lo que cumple la norma

⁸ Folios 11 y 12.

⁹ Folio 13.

¹⁰ Folios 12-14.

¹¹ Folio 42.

¹² Folios 42 y 43.

demandada porque permite la protección del interés general y de los principios de la administración pública¹³.

Por otro lado, conforme lo considerado en Sentencia C-030 de 2012, destacó que uno de los objetivos del derecho disciplinario es controlar y vigilar el buen desempeño de los servidores públicos, verificando el cumplimiento de sus obligaciones laborales, entre otras a través de un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, que al desconocerse, conllevaría a la falta disciplinaria correspondiente. Dado lo anterior advirtió la interviniente que con la norma se protegen los principios de tipicidad y legalidad y se garantiza la conexidad entre la norma, las conductas del servicio público y la sanción, con observancia de las Normas Constitucionales¹⁴.

Finalmente, resaltó que el conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido por el Consejo de Estado, *“es una conducta que atenta contra la transparencia y moralidad en la administración pública, y constituye un evidente acto de corrupción, que no solo el ordenamiento interno sino el régimen internacional ha querido prevenir”*¹⁵, por lo que con dicha figura se busca proteger el interés general, desincentivar la realización de la conducta y proteger los principios de la función administrativa.

2. Universidad Sergio Arboleda. En concepto presentado por una investigadora del Departamento de Derecho Público comisionada por el Decano de la Escuela Mayor de Derecho de esa institución educativa, se solicitó a la Corte declare la **inhibición** dada la ineptitud de la demanda¹⁶.

Aseguró que *“la demanda no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia”* pues se funda *“en una confusión respecto de hacia quienes va dirigida la conducta contemplada en el artículo atacado de la [L]ey 734 de 2002”*. En ese sentido, la argumentación es vaga, abstracta y global¹⁷.

Mencionó que la demanda carece de certeza pues el argumento de los accionantes no recae sobre una proposición jurídica determinada, sino que se realiza sobre una **interpretación subjetiva**; tampoco es específica porque confunden a quienes podrían llegar a ser elegidos con quienes ya están ejerciendo un cargo; y no es pertinente, debido a que el reproche de incumplimiento de los principios de pertinencia, adecuación y razonabilidad de la norma, no se desarrollan en la acción pública¹⁸.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia. En criterio de uno de los delegados de la Academia la expresión *“o conflicto de intereses”* debe ser declarada **inexequible**¹⁹.

¹³ Folio 43

¹⁴ Folio 44.

¹⁵ Folios 44 y 45.

¹⁶ Folios 38 y 40.

¹⁷ Folio 38.

¹⁸ Folios 39 y 40.

¹⁹ Folio 53.

Para ello, mediante ejemplo señaló que *“si el empleador tuviese la certeza que el trabajador se va a accidentar durante la relación de trabajo, seguramente no lo va a contratar, mucho menos si la reparación del daño sufrido corre por su cuenta, Por tanto, si el nominador tuviese seguridad que el prohijado incurrirá en conflicto de intereses, seguramente no lo elegirá, so pena de incurrir en falta gravísima”*²⁰.

Consideró que no es posible precaver, prevenir o evitar un conflicto de intereses partiendo de la base de un hecho futuro e incierto, porque es un hecho imprevisible. De esa manera, resaltó lo inadecuado del enunciado demandado, debido a que en el mismo se pretende que el nominador conozca que puede pasar en un futuro²¹.

Por otro lado, mencionó que el involucrado es quien debe declararse impedido al momento de surgir el conflicto de intereses, por lo que si este no se aleja de su conocimiento puede incurrir en la sanción disciplinaria²².

4. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-. Mediante escrito allegado por varios de los integrantes del centro de investigación, solicitaron declarar la **exequibilidad condicionada** de la expresión *“o conflicto de intereses”* del Código Único Disciplinario²³.

Indicaron que el artículo 40 de la Ley 734 de 2002, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 70 de la Ley 136 de 1994, por medio de los cuales se demarcan pautas sobre el conflicto de intereses y el impedimento, establecen la misma estructura: *“(i) un supuesto de hecho: existencia de un interés particular y directo del servidor público que entra en conflicto con el interés general, propio de la función pública y (ii) un deber jurídico que se deriva de él: deber de declararse impedido”*²⁴.

Bajo esa óptica aseguraron que *“el carácter reprochable de la violación al régimen de conflictos de intereses radica en que la misma desconoce la prevalencia del interés general, la justicia y el bien común, para dar paso a beneficios, ventajas o privilegios personales”*²⁵.

En ese entendido sostuvieron que los conflictos de intereses no solo son actuales, sino potenciales, y que generan daños en el servicio público por indebida tramitación de la inhabilidad, la incompatibilidad, la recusación o la transparencia²⁶.

Sobre el primer punto, argumentaron que el conflicto se puede generar en el momento de tener que regular, gestionar, controlar o decidir sobre alguna cuestión o antes de eso; acerca del segundo punto, mencionaron que pueden

²⁰ Folio 51.

²¹ Folio 52.

²² Folio 53.

²³ Folio 67.

²⁴ Folios 56-58.

²⁵ Folio 58.

²⁶ Folio 63.

existir afectaciones por conflictos potenciales como “*designios anticipados, prevenciones, presiones o influencias ilícitas*” y no son tramitados, lo que haría evidente un incumplimiento a la actuación bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, con la que deben obrar los servidores públicos²⁷.

Además, agregaron que los mecanismos del ordenamiento jurídico que se encargan de las situaciones en las que surgen potenciales intereses por parte del servidor público, como lo son el impedimento, la recusación y la transparencia, no bastan para prevenir un caso de conflicto de intereses sobreviniente. De ahí que el legislador, para prohibir el acceso a la función pública y así evitar la materialización del conflicto potencial en uno actual, trae al ordenamiento jurídico las inhabilidades e incompatibilidades, que son circunstancias en las que surgen intereses personales²⁸.

Como cuestión adicional plantearon que debe declararse la exequibilidad condicionada, toda vez que el objetivo de la norma es sancionar a quienes afectan el servicio público nombrando, designando, eligiendo, postulando o interviniendo en la postulación de una persona incurso en conflictos de intereses, por lo que si la norma solo prevé **conflictos actuales** no tiene vocación de aplicación en ningún escenario, porque estos solo se materializan cuando la persona ocupa el cargo público; “[p]or el contrario, entender que la norma se refiere a conflictos de interés potenciales no tramitados de forma adecuada no sólo respeta y promueve valores y principios constitucionales como la moralidad administrativa, la imparcialidad y el debido proceso”²⁹, sino que garantiza la aplicación de la disposición³⁰.

Con fundamento en ello expresaron que los postulados de la demanda eliminan la posibilidad de aplicación de la norma, pues plantean un imposible fáctico, debido a que se refieren a un conflicto de interés actual que únicamente aparece cuando el servidor público conoce de un caso; empero, la falta disciplinaria demandada se aplica a la persona que al momento de actuar como nominador elige a alguien que está incurso en un conflicto de intereses actual, sin que este ocupe el cargo³¹.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de la potestad establecida en el artículo 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindió concepto en el presente asunto, y solicitó a la Corte declararse **inhibida**.

Al respecto se precisó que “*el cargo presentado por los accionantes se deriva de una errónea interpretación de la norma bajo la cual lo que se sanciona es un hecho futuro que no se ha concretado al momento de la posesión del servidor*”

²⁷ Folio 59-62.

²⁸ Folio 63.

²⁹ Folio 66.

³⁰ Folios 65 y 66.

³¹ Folio 66.

público, y por lo tanto, se reprocha la imposibilidad del sujeto disciplinable de conocer y prever la existencia de un posterior conflicto de intereses”³².

Teniendo en cuenta lo anterior, se anotó que para que exista la responsabilidad disciplinaria debe establecerse i) la comisión de una conducta sancionable, ii) la ilicitud sustancial y iii) la culpabilidad. De allí que el servidor nominador debe actuar bajo un deber de diligencia que le permita identificar la idoneidad de las personas que designe, sin perjuicio de la responsabilidad compartida que se desprende del deber del servidor que se nombra, de defender la constitución y cumplir con sus deberes³³.

Dado lo anterior, consideró que la demanda carece de certeza debido a que la falta disciplinaria *“solamente se configura si el conflicto de intereses es concurrente, es decir si coincide con el momento de la posesión del servidor público”³⁴*, y si hay conocimiento y voluntad de cometer la falta. En ese sentido se planteó por el Procurador que los planteamientos de la demanda en realidad son aspectos que *“se deben decantar en el proceso disciplinario”* tales como el conocimiento y la voluntad de cometer la falta.

En ese sentido le solicitó a la Corte declararse inhibida, dada la ineptitud sustantiva de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que la norma acusada parcialmente hace parte de una ley de la República³⁵.

Metodología de la decisión

2. La Sala Plena de manera inicial procederá con el estudio de la aptitud de la demanda, teniendo en cuenta que varios intervinientes, incluyendo el Ministerio Público, plantearon en el presente asunto la ineptitud de los cargos por considerar en su mayoría que el desarrollo argumentativo tiene origen en una interpretación subjetiva y sin contexto de la norma.

Cuestión preliminar: la aptitud de la demanda³⁶

³² Folio 86.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ En el presente asunto la demanda se presentó -28 de noviembre de 2018- en vigencia de la norma cuestionada y en todo caso el texto de la misma se incluyó de manera idéntica en la nueva regulación que contiene la materia -Ley 1952 de 2019- en estudio y que empezaría a regir a partir del 1 de julio de 2021 -art. 140 Ley 1955 de 2019-, en ese sentido, de ser apta la demanda, se analizará este punto en particular.

³⁶ Este desarrollo comprensivo es tomado en su totalidad de la Sentencia C-292 de 2019 del mismo ponente.

3. El control de las leyes por parte de este Tribunal suscita tensiones entre diferentes intereses constitucionales. Al ser indiscutible la responsabilidad de este Tribunal de guardar la integridad y supremacía de la Carta (art. 241) la acción pública de inconstitucionalidad ocupa un importante papel instrumental para su cumplimiento³⁷. Bajo esa perspectiva la definición de las condiciones cuya verificación es necesaria para hacer posible un pronunciamiento de fondo de la Corte, ha tomado nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático -al que se anuda la presunción de constitucionalidad de las normas adoptadas por el Congreso³⁸- y el carácter rogado que, por regla general, se atribuye al ejercicio de las competencias de control abstracto³⁹.

4. Esa tensión recibe diferentes respuestas en el ordenamiento jurídico vigente. Una de ellas ha consistido en imponer, con fundamento en el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, algunas exigencias argumentativas cuando se formula un cargo de inconstitucionalidad. Para definir las la Sala Plena se ha fundado en una premisa: la impugnación de una ley no puede sujetarse *a estándares tan complejos que impliquen reservar la acción solo a ciudadanos con especial formación en métodos de interpretación legal y constitucional*, pues ello la privaría de su naturaleza pública, y desconocería el derecho de participar en el control del poder político (art. 40.6) y de acceder a la administración de justicia (art. 229)⁴⁰. En todo caso ha estimado necesario

³⁷ La sentencia C-1052 de 2001 -que ha ocupado un papel central después de la sentencia C-447 de 1997 en la delimitación de la acción pública de inconstitucionalidad- indicó: “*De esta manera, se desarrolla una de las herramientas más preciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley*”.

³⁸ Acerca de la presunción de constitucionalidad existen múltiples pronunciamientos. La sentencia C-042 de 2018 destacó que la existencia de requisitos mínimos para la presentación de una demanda de inconstitucionalidad tenía entre sus fundamentos “*evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes*”. La sentencia C-076 de 2012 señaló que “*cuando falta certeza respecto de algún hecho debe privilegiarse la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República –indubio pro legislatoris-, pues es la que resulta acorde con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma*”.

³⁹ Sobre el carácter excepcional del control oficioso, la sentencia C-257 de 2016 indicó: “*De una parte, se proscribió el control oficioso de la legislación, pues por regla general éste se activa mediante una demanda que puede presentar cualquier ciudadano (arts. 242.1, 241.1, 241.4, 241.5 C.P.), y excepcionalmente opera de manera automática cuando recae sobre proyectos de leyes estatutarias (art. 241.8 C.P), tratados internacionales y sus leyes aprobatorias (art. 241.10 C.P.), decretos legislativos (art. 241.7 C.P.), leyes objetadas por el gobierno nacional por razones de inconstitucionalidad (art. 241.8 C.P.), convocatorias a referendo o a Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Carta Política (art. 241.2 C.P.), referendos sobre leyes y consultas populares y plebiscitos del orden nacional (art. 241.3 C.P.). Así pues, el escrutinio judicial nunca se activa por iniciativa del juez constitucional, sino por una demanda ciudadana o excepcionalmente por ministerio de la ley*”.

⁴⁰ En el auto 241 de 2015 la Corte Constitucional, al modificar su doctrina relativa a la ausencia de legitimación de las personas cuyos derechos políticos se encontraban suspendidos por decisión judicial, precisó que la acción pública de inconstitucionalidad tenía ese doble fundamento. Al resumir su postura señaló: “*(i) La Constitución sólo exige ostentar la calidad de ciudadano para ejercer el derecho a instaurar acciones de inconstitucionalidad. (ii) Si bien este es un derecho político, es también fruto del derecho fundamental a acceder a la administración de justicia, que en el marco político es además universal. Dado que el acceso a la justicia es esencial para garantizar el goce efectivo de los demás derechos y libertades, y para definir los límites de las instituciones estatales, la suspensión parcial del derecho a interponer acciones públicas no es sólo la restricción de un derecho político, sino la reducción de la efectividad de todos los demás derechos constitucionales, lo cual es inadmisibles. (iii) Es necesario ser coherente con el desarrollo institucional de la acción pública de inconstitucionalidad, y esto supone no detener la ampliación del grupo de ciudadanos colombianos titulares de ese derecho fundamental, aunque es preciso aclarar que no se trata de ampliar el catálogo de derechos de las personas condenadas, sino de garantizar su acceso a la justicia constitucional.*”

que las acusaciones en contra de normas adoptadas por órganos representativos, se apoyen en razones que tengan la aptitud de poner en duda la validez constitucional de la regulación, de modo que pueda apreciarse, al menos *prima facie*, un riesgo para la supremacía de la Constitución.

5. El esfuerzo por armonizar los intereses constitucionales referidos, a través de la fijación de “*condiciones argumentativas mínimas*”⁴¹ como presupuesto para activar la competencia de la Corte, cristaliza varias finalidades del proceso de constitucionalidad. En efecto, una correcta precisión del debate constitucional, a partir del cumplimiento de tales condiciones, de una parte, (i) concreta el derecho de los intervinientes a participar en las decisiones que los afectan, puesto que -desde el principio- se delimita la materia alrededor de la cual tendrá lugar el debate constitucional favoreciendo así la calidad del diálogo público que la demanda propone⁴²; y, de otra, (ii) promueve condiciones de discusión calificada que permiten superar dificultades asociadas a la interpretación constitucional. Esta Corporación ha señalado que las normas vigentes ponen de presente “*un modelo específico de control constitucional en el que los procesos deliberativos, abiertos, democráticos y participativos confieren legitimidad, racionalidad, validez y justicia material a las decisiones judiciales*”⁴³. En dicho modelo la tarea de la Corte “*no consiste en construir oficiosa, aislada y unilateralmente las decisiones sobre la constitucionalidad del sistema jurídico, sino en liderar un proceso de construcción colectiva en un asunto esencialmente público, precisando y orientando el debate y la deliberación pública, organizando y sistematizando los insumos que resulten de este proceso de reflexión colectiva, valorando y sopesando las distintas opciones y alternativas que surgen de este mismo proceso, y finalmente, adoptando una decisión*”⁴⁴.

6. Asumir el proceso de constitucionalidad como un verdadero foro para el diálogo público encaminado a establecer si la Constitución fue vulnerada por alguno de los órganos del poder público, implica que se trata de la expresión de una forma de democracia deliberativa. Tal circunstancia exige de ciudadanos, organizaciones y autoridades, la presentación de razones orientadas a poner de presente asuntos relevantes para juzgar la validez constitucional de la ley. No todos los argumentos son relevantes para que la Corte cumpla esta tarea. Su relevancia depende, en suma, de la contribución que puedan prestar para (i) definir el significado del objeto de control e (ii) identificar lo que la Constitución ordena, prohíbe o permite.

(iv) *Es necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos*”.

⁴¹ Sentencia C-752 de 2015.

⁴² Desde sus primeros pronunciamientos la Corte había destacado esta idea. Refiriéndose a la ineptitud de la demanda sostuvo, en la sentencia C-447 de 1997, que “*lo procedente (...) por razones de economía procesal y para cualificar la propia participación ciudadana, es la inadmisión de la demanda*”. En semejante dirección la sentencia C-1052 de 2001 señala: “*La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate*”.

⁴³ Sentencia C-257 de 2016.

⁴⁴ Sentencia C-257 de 2016.

7. Las exigencias de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia como presupuestos de admisibilidad del cargo no tienen un valor en sí mismas. Su importancia se establece en función de su capacidad para materializar los fines del proceso de constitucionalidad. Por ello, la verificación de su cumplimiento tiene como propósito establecer si la demanda ciudadana, en tanto punto de partida del proceso, permite iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional. Las cargas mínimas al formular la acusación y las intervenciones que le siguen en el proceso, cumplen entonces una doble función epistémica y de legitimación: incrementan las posibilidades de que la Corte adopte la mejor decisión y ofrecen un adicional respaldo democrático a su pronunciamiento.

8. La jurisprudencia ha indicado que es legítimo imponer tales exigencias dado que el derecho a ejercer la acción pública, como otros derechos de participación, pueden ser objeto de limitaciones. La validez de esta restricción obedece a que, de una parte, *“el impacto sobre el acceso a la justicia no es grave en la medida en que la persona puede presentar otra demanda de constitucionalidad teniendo en cuenta que la decisión de inadmisión o inhibición no tiene efectos de cosa juzgada”*⁴⁵ y, de otra, protege *“el derecho a la administración de justicia de otras personas que deseen presentar otra demanda contra las mismas normas disposiciones”*⁴⁶.

9. En correspondencia con lo expuesto, quien pretenda activar las competencias de este Tribunal debe manifestar un interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución. La seriedad de ese interés se revela cuando, al cuestionar una ley, el demandante presenta razones que (i) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (ii) se encaminan a cuestionar los significados o efectos de la ley vigente (certeza); (iii) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (iv) planteen en qué sentido específico se produjo la infracción de la Carta (especificidad). Solo así, reunidos los elementos relevantes para el juicio, se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia). Se trata de condiciones indispensables para que el proceso que tiene lugar en esta Corte, constituya un foro en el que la decisión sea el resultado de la comprensión, valoración y ponderación de las mejores razones para hacer efectivo el principio de supremacía de la Constitución.

10. La aplicación de las exigencias referidas no puede hacerse de un modo que establezca estándares tan complejos que pidan más de aquello que la *razonabilidad* exige para el inicio del diálogo constitucional, impidiendo que cualquier ciudadano haga propia la Constitución. Ello limitaría la posibilidad que tienen los ciudadanos de tomarla entre sus manos y, a partir de sus contenidos, controlar los excesos o defectos de los órganos que conforman el

⁴⁵ Sentencia C-584 de 2016. Refiriéndose a la validez de la inadmisión de las demandas de inconstitucionalidad que no cumplieran las condiciones mínimas de argumentación, la sentencia C-447 de 1997 había ya señalado que ello *“no vulnera la participación ciudadana en los procesos de control constitucional, sino que tiende a cualificarla, con lo cual se fortalece la democracia y se garantiza mejor la integridad de la Constitución”*.

⁴⁶ C-584 de 2016

poder público. Ahora bien, tampoco es aceptable una aplicación extremadamente flexible de tales criterios al punto que la demanda de inconstitucionalidad pierda todo sentido como referente del diálogo y este termine delimitándose por los intervinientes o, en su caso, por la propia Corte. Ha dicho la Sala Plena que está fuera de su alcance “*tratar de reconducir el alegato del accionante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo*”⁴⁷ y, en ese sentido no puede “*reelaborar, transformar, confeccionar o construir los planteamientos esbozados en la demanda con el propósito de que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que la misma Corte se pronuncie de fondo*”⁴⁸.

11. El punto en el que debe trazarse la línea para definir el cumplimiento o no de las condiciones de la admisibilidad de la demanda no es una materia exenta de dificultades. Ello se refleja no solo en la posibilidad de adoptar una decisión inhibitoria respecto de una demanda previamente admitida⁴⁹, sino también en las discrepancias que se suscitan en el seno de la Sala Plena al momento de pronunciarse al respecto. En todo caso, fijar y aplicar estándares argumentativos relativamente uniformes es una exigencia que encuentra sólido fundamento en la calificación del derecho a activar la jurisdicción constitucional como *un derecho igual para todos los ciudadanos*. Por ello su ejercicio no debe requerir el cumplimiento de cargas extraordinarias, fincadas en conocimientos particulares o técnicas especializadas, que anulen su carácter universal. Igualmente, lo que se exige del demandante para activar las competencias de la Corte no puede ser equivalente a las condiciones de motivación que debe cumplir la Corte Constitucional al momento de tomar una decisión de fondo.

12. Uno de los criterios para definir si un cargo cuyo análisis se encuentra a consideración de la Sala Plena debe dar lugar a un pronunciamiento de fondo es el principio *pro actione*. Según ha señalado la jurisprudencia refiriéndose a su contenido “*el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo*”⁵⁰.

Son dos las exigencias que se adscriben específicamente al principio. La primera (i) prohíbe una aproximación a la demanda que tenga por objeto o como efecto un incremento en los requerimientos técnicos de la acusación, al punto de privilegiarlos sobre el debate sustantivo que puede derivarse razonablemente

⁴⁷ Sentencia C-886 de 2010.

⁴⁸ Sentencia C-886 de 2010.

⁴⁹ Sobre esta posibilidad la sentencia C-535 de 2016, apoyándose en jurisprudencia reiterada, indicó que “*la admisión de la demanda por parte del Magistrado ponente de cada acción de inconstitucionalidad es un momento oportuno para determinar el cumplimiento de los requisitos antes citados; sin embargo, también ha indicado, que el hecho de que se supere esa primera mirada, que es sumaria, no impone un pronunciamiento de fondo, pues finalmente es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus Magistrados en quien recae la competencia de proferir una Sentencia, en donde se determina, previo un debate deliberativo, si la demanda es apta o no, contando con la intervención además de quienes hayan sido convocados y del Ministerio Público*”.

⁵⁰ C-1052 de 2001.

de la misma. La segunda (ii) ordena que en aquellos casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las *condiciones mínimas de argumentación*, la Corte se esfuerce, en la medida de sus posibilidades, por adoptar una decisión de fondo. Según la jurisprudencia, también es expresión del principio la integración de la unidad normativa “[c]uando la norma acusada ha sido modificada por otra posterior, pero subsisten, a pesar de la reforma, los contenidos normativos acusados”⁵¹

13. El empleo del referido principio no habilita a la Corte para corregir o aclarar equívocos, aspectos confusos o ambigüedades que surjan de las demandas⁵². Ha dicho la jurisprudencia que su aplicación “no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”⁵³. No es posible sustituir al demandante como si se tratara de un control de oficio y, en esa medida, la aplicación del principio exige la existencia **de un núcleo argumentativo básico y preciso**, aunque existan algunas reservas o inquietudes. Dicho de otro modo, la Corte “no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma (...) el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad”⁵⁴.

La imposibilidad de emprender un control a partir de acusaciones diferentes a las de los demandantes se apoya en la naturaleza excepcional del control automático de constitucionalidad y se ha reflejado en el carácter también excepcional de la integración de la unidad normativa⁵⁵, así como en la imposibilidad de realizar un juicio a partir de cargos autónomos o independientes propuestos en los escritos de los intervinientes en el proceso⁵⁶.

⁵¹ C-251 de 2003. En similar sentido se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-351 de 2009, C-502 de 2012 y C-156 de 2013.

⁵² En esa dirección se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-358 de 2013 y C-726 de 2015.

⁵³ Sentencia C-584 de 2016.

⁵⁴ Sentencia C-520 de 2006.

⁵⁵ Sobre el particular y entre muchas otras, la sentencia C-128 de 2018 se refirió a tal posibilidad: “Se trata, sin embargo, de una facultad excepcional, y solo procede en tres casos: (i) cuando el demandante acusa 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; en estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición de cuya constitucionalidad existan serias dudas”.

⁵⁶ En la sentencia C-194 de 2013 la Corte se refirió a esta restricción indicando: “Al respecto debe insistirse en que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad y la naturaleza taxativa de las modalidades de control automático, impiden a la Corte pronunciarse sobre asuntos que no hayan sido formulados por los demandantes. Esta restricción opera en el presente proceso incluso frente a lo planteado por los intervinientes ciudadanos. Esto debido a, al menos, dos razones principales. En primer lugar, el debate democrático y participativo solo puede predicarse de aquellos argumentos contenidos en la demanda, respecto de los cuales los distintos intervinientes y el Ministerio Público pueden expresar sus diversas posturas. En segundo término, aunque es evidente que las intervenciones ciudadanas son útiles para definir e ilustrar el asunto debatido, carecen de la virtualidad de configurar cargos autónomos y diferentes a los contenidos en la demanda”.

14. Los requerimientos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, han sido definidos y delimitados por la Corte. Cada uno de ellos se ocupa de cuestiones particulares que no deben confundirse y, en esa dirección, aunque todos ellos tienen como propósito asegurar un debate constitucional adecuado, cumplen funciones diferentes: (i) la *claridad* hace posible un diálogo público; (ii) la *certeza* permite identificar un objeto real susceptible de ser sometido a control; y (iii) la *pertinencia*, la *especificidad* y la *suficiencia* delimitan la controversia en un sentido constitucional. Con el propósito de reiterar su alcance y presentar algunas precisiones sobre su aplicación, a continuación, la Corte se ocupa de tales exigencias.

15. Constituye una condición indispensable del debate público que se activa con la presentación de una demanda de inconstitucionalidad que quienes pretenden activar las competencias de la Corte expresen sus razones con *claridad*. Tal adjetivo comprende, primero, el uso del lenguaje y, segundo, el modo en que se presentan los argumentos. Exige entonces (i) que las palabras empleadas para formular los argumentos sean inteligibles o comprensibles y (ii) que la presentación de los argumentos tenga un orden que haga posible identificar su alcance y propósito. En esa dirección, la Corte ha destacado que si bien no se requiere una *exposición erudita o técnica*, la demanda si debe “*seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa*”⁵⁷. Este requisito se incumple, por ejemplo, cuando (a) el lenguaje de la demanda es incomprensible por razones semánticas o sintácticas; (b) los argumentos presentados son circulares⁵⁸ o contradictorios⁵⁹ o (c) no es posible identificar exactamente el alcance o el sentido de lo pretendido⁶⁰.

16. La carga de *certeza* tiene como propósito establecer si, en realidad, pertenece al ordenamiento jurídico el objeto respecto del cual el demandante le solicita a la Corte un pronunciamiento. A este requerimiento se anuda la carga de demostrar que es razonable -a partir de estándares básicos de interpretación- derivar de una disposición vigente, el significado normativo cuya constitucionalidad se cuestiona, de modo que “*la interpretación que se acusa debe ser plausible y además debe desprenderse del enunciado normativo acusado*”⁶¹. En ese sentido es indispensable “*que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente (...)*”⁶² “*y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita*” (...) *e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda*”⁶³.

17. Además de los casos generales en los que la Corte constata que la interpretación del demandante es el resultado de una interpretación subjetiva o carente de cualquier apoyo hermenéutico⁶⁴, ha encontrado insatisfecho este

⁵⁷ Sentencia C-1052 de 2001.

⁵⁸ Sentencia C-045 de 2018.

⁵⁹ Sentencia C-146 de 2018.

⁶⁰ Sentencia C-362 de 2001.

⁶¹ Sentencia C-997 de 2005.

⁶² Sentencia C-1052 de 2001.

⁶³ Sentencia C-1052 de 2001.

⁶⁴ Sentencias C-1172 de 2004, C-927 de 2006, C-047 de 2016 y C-004 de 2017.

requisito cuando se indica que un enunciado limita un derecho a pesar de que la disposición únicamente regula un aspecto adjetivo del mismo (C-088 de 2014); se afirma que una disposición establece un trato diferente sin que ello resulte así (C-1002 de 2004 y C-247 de 2017) o se afirma que ella iguala a los grupos objetos de comparación sin así desprenderse del artículo (C-343 de 2017); se sostiene la ocurrencia de un hecho que es contradicho a partir de información pública (C-309 de 2017); se atribuye a una reforma constitucional un contenido normativo que no tiene y a partir de ello se afirma la posible sustitución de la Constitución (C-470 de 2013); se alega la ocurrencia de un defecto en el trámite de aprobación de una ley pero no se acredita el hecho que lo constituye (C-076 de 2012 y C-044 de 2017); se atribuye al título de una ley una función deóntica de la que carece (C-752 de 2015); se cuestiona la interpretación de una autoridad administrativa -apoyándose en la doctrina del derecho viviente- a pesar de que dicha interpretación tiene su origen en una disposición cuyo control no es competencia de la Corte (C-136 de 2017); la acusación se apoya en una inferencia del demandante acerca de los efectos que a lo largo del tiempo ha tenido una disposición (C-087 de 2018); se plantea una interpretación aislada de la expresión acusada que no tiene en cuenta el contexto normativo en el que se inserta (C-231 de 2016); se deriva de la disposición que establece un régimen de protección para un grupo, una regla que excluye a los demás grupos de cualquier protección (C-694 de 2015); se asigna a una expresión indeterminada consecuencias jurídicas que no se siguen de ella, sino que tienen origen en otras disposiciones (C-710 de 2012); se interpretan ampliamente las atribuciones conferidas al Presidente de la República en una ley habilitante, sin que exista una razón que respalde esa comprensión (C-922 de 2007); se presupone un silencio en el ordenamiento jurídico que en realidad no existe (C-121 de 2018 y C-156 de 2017); o se le asigna una condición jurídica equivocada a una disposición y, a partir de ello, se pretende que se le apliquen exigencias reservada a un tipo específico de ley (C-316 de 2010).

18. Advierte la Corte que algunos eventos radicales de ausencia del objeto de control merecen un tratamiento diferente. En efecto, aquellos eventos en los cuales es absolutamente claro que la disposición cuestionada fue derogada -y no produce efectos- o declarada inexecutable, la Corte carece –en principio- de competencia para cualquier pronunciamiento dado que no existe objeto sobre el cual pueda recaer, en el primer caso, o se ha configurado cosa juzgada formal en el segundo.

19. La *pertinencia* corresponde a un rasgo especial de la argumentación cuando tiene por objeto alegar la invalidez constitucional de una ley. En esa dirección, los planteamientos ante la Corte deben estar signados por los contenidos de la Carta y, en esa medida, el cuestionamiento debe encontrarse “*fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone*”. Ello excluye, como argumentos admisibles los que se apoyan en “*consideraciones puramente legales (...) y doctrinarias*”⁶⁵ o los que se limitan a expresar “*puntos de vista subjetivos*”⁶⁶, de manera que se pretende emplear la acción pública “*para*

⁶⁵ C-1052 de 2001

⁶⁶ C-1052 de 2001

resolver un problema particular”⁶⁷. Por ello, a menos que la Constitución directamente lo exija, no son pertinentes “*acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia*”⁶⁸.

20. De manera concreta, la jurisprudencia ha señalado que carecen de pertinencia, por ejemplo, acusaciones que se fundamenten (i) en el provecho o utilidad que una norma puede traer (C-1059 de 2008); (ii) en la oposición de la norma con disposiciones que no puedan ser parámetro de control (C-1059 de 2008); (iii) en las consecuencias que una medida puede tener en el desfinanciamiento de otras inversiones del Estado (C-1059 de 2008); o (iv) en la aplicación de una norma por parte de una autoridad administrativa a situaciones específicas (C-987 de 2005). Igualmente ha descartado el cargo cuando se pretende (v) corregir la interpretación que en casos específicos han efectuado los particulares o los jueces de la República (C-785 de 2014); (vi) que se hagan declaraciones específicas respecto de actos o contratos (C-785 de 2014); o (v) resolver una antinomia constitucional o declarar la inconstitucionalidad de una disposición de la Carta, por entrar en una eventual contradicción con otro mandato de la misma Constitución (C-433 de 2013).

21. La **especificidad** impone que el demandante exponga razones que evidencien la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional. Es una de las exigencias de mayor relevancia al momento de formular la impugnación y exige que, más allá de afirmaciones genéricas, se desarrolle un argumento puntual que pueda demostrar una violación. Según ha señalado la Corte no cumplen el requisito de especificidad los argumentos “*vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales*” (...) *que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan*”⁶⁹.

22. Este requerimiento exige responder la pregunta relativa a cómo se demuestra la violación de la Constitución. Una vez que el demandante identifica la norma constitucional que a su juicio ha sido desconocida, tiene la tarea de argumentar la violación. Esa demostración debe tomar en consideración los contenidos, la naturaleza y la estructura de las diferentes disposiciones de la Carta. En efecto, será relevante considerar, por ejemplo, las diferencias que existen entre las normas (i) que distribuyen competencias entre los órganos del poder o que reconocen derechos; (ii) que amparan un derecho relacional como la igualdad o un derecho que no lo es como la libertad; (iii) que tienen estructura de regla o de principio; (iv) que imponen obligaciones de omitir o mandatos de actuación; o (v) que tienen contenidos sustantivos o procedimentales.

⁶⁷ C-1052 de 2001. La sentencia C-1059 de 2008 se refirió a ello en los siguientes términos: “*Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional, razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada*”.

⁶⁸ C-1052 de 2001.

⁶⁹ C-1052 de 2001.

23. No es posible establecer un catálogo de las *cuestiones interpretativas* que se suscitan al momento de verificar el requisito de especificidad. La Corte ha ido identificando algunas condiciones que resultan útiles a efectos de cumplir con esta carga. En tal sentido, ha fijado métodos posibles para proponer la vulneración del mandato de trato igual o de trato desigual⁷⁰, de los derechos de libertad⁷¹ o del principio de unidad de materia⁷². También ha identificado criterios para demostrar vicios competenciales en las reformas constitucionales⁷³ o infracciones al principio de identidad flexible y consecutividad⁷⁴. Igualmente ha establecido criterios relevantes al momento de formular, por ejemplo, un cargo de omisión legislativa relativa⁷⁵.

Asimismo, ha destacado que en algunos casos pueden distribuirse cargas de argumentación respecto de la violación de la Constitución. Por ejemplo, ha señalado que cuando se controla la constitucionalidad de una norma que utiliza una categoría sospechosa o afecta el goce de derechos constitucionales fundamentales, puede presumirse la inconstitucionalidad de la disposición lo que traslada a quien la defiende la obligación de aportar razones poderosas para ello. Ocurre lo contrario y en consecuencia le corresponde al demandante realizar un mayor esfuerzo argumentativo en aquellos casos en los cuales la disposición adoptada corresponde a la regulación de una materia en la que el legislador dispone, en general, de un amplio margen de configuración⁷⁶. En adición a ello algunos casos imponen una carga especial, tal y como ocurre cuando se cuestiona una disposición amparada por la cosa juzgada constitucional⁷⁷.

24. Las *metodologías* o *juicios* que ha desarrollado en su jurisprudencia no agotan, naturalmente, las formas o estrategias que los ciudadanos y organizaciones -intérpretes cotidianos de la Constitución en los ámbitos en los que se desenvuelve la vida pública y privada- pueden emplear para demostrar la infracción de la Constitución. Sin embargo, para cumplir la carga de especificidad no es suficiente que enuncien consideraciones generales puesto que deben desarrollar una actividad interpretativa que sugiera seriamente una oposición real entre la Constitución y la norma demandada.

25. La *suficiencia* tiene la condición de criterio de cierre para definir la aptitud del cargo. Según este Tribunal, su configuración se produce cuando la demanda consigue generar en la Corte una duda mínima sobre su constitucionalidad. Para ello será necesario analizar conjuntamente el cumplimiento de los demás requisitos a fin de identificar si la acusación logra persuadir a la Corte sobre la posible infracción de la Carta, de manera que pueda iniciarse “*un proceso*”

⁷⁰ Sobre el particular se encuentran las sentencias C-022 de 1996, C-093 de 2001, C-673 de 2001, C-114 y C-115 de 2017. Igualmente, sobre las diferencias en materia de carga argumentación cuando se plantea un cargo por violación del mandato de trato igual o de trato desigual, puede consultarse la sentencia C-052 de 2019.

⁷¹ En esa dirección, entre muchas otras, pueden considerarse las sentencias C-309 de 1997, SU-642 de 1998, C-720 de 2007, SU-626 de 2015 y C-246 de 2017.

⁷² En ese sentido, por ejemplo, se encuentra la sentencia C-133 de 2012.

⁷³ Entre otras, las sentencias C-1040 de 2005 o C-285 de 2016.

⁷⁴ Sentencia C-726 de 2015.

⁷⁵ Sentencia C-341 de 2017.

⁷⁶ Sobre el particular, puede considerarse la sentencia C-673 de 2001 y, en particular, su nota de pie No. 33.

⁷⁷ Sentencia C-007 de 2016.

*dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional*⁷⁸.

26. Como síntesis de lo expuesto la Corte estima necesario destacar las siguientes consideraciones:

i) Las *condiciones mínimas de argumentación*, indispensables para que la Corte adopte un pronunciamiento de fondo, toman nota de la tensión que el ejercicio de dicha acción puede provocar con el principio democrático y el carácter rogado que, por regla general, tiene el ejercicio del control de constitucionalidad;

ii) La aplicación de esas condiciones no puede ocurrir de un modo tal que fije estándares de tal grado de complejidad que demanden más de aquello que la razonabilidad exige para el inicio del diálogo constitucional;

iii) No es admisible tampoco una aplicación extremadamente flexible al punto que la demanda de inconstitucionalidad pierda todo sentido como referente del diálogo y termine delimitándose por los intervinientes o, en su caso, por la propia Corte.

iv) El ciudadano que pretenda activar las competencias de este Tribunal debe manifestar un interés real por salvaguardar la supremacía e integridad de la Constitución que se materializa cuando, al impugnar la ley, presenta razones que (a) pueden ser entendidas por cualquier ciudadano (claridad); (b) se encaminan a cuestionar los significados o efectos de la ley vigente (certeza); (c) correspondan a cuestiones constitucionales, esto es, que tengan por objeto preservar la vigencia de la Carta (pertinencia); y (d) planteen en qué sentido específico se produjo la infracción de la Constitución (especificidad). Solo así reunidos los elementos relevantes para el juicio (d) se suscitará una duda mínima sobre la validez de la ley (suficiencia).

v) El punto en el que debe trazarse la línea para definir el cumplimiento o no de las condiciones de la admisibilidad de la demanda no es una materia exenta de dificultades, siendo deber de este Tribunal (i) fijar y aplicar estándares argumentativos relativamente uniformes que aseguren el carácter universal del derecho a impugnar la validez de las leyes y (ii) no requerir del demandante el cumplimiento de cargas equivalentes a las condiciones de motivación que debe cumplir la Corte Constitucional al momento de tomar una decisión de fondo.

La demanda presentada no cumple las condiciones mínimas para provocar una decisión de fondo

27. Analizado el contenido de la demanda se advierte que, en el presente asunto, los cargos propuestos no cumplen con los requisitos argumentativos mínimos que se exigen por la jurisprudencia constitucional para valorar la contrariedad

⁷⁸ C-1052 de 2001.

del postulado normativo con los parámetros constitucionales que se entienden vulnerados.

Lo anterior por cuanto la regla que se asegura por los demandantes contiene la disposición y que les sirve de fundamento para construir los cargos, no puede inferirse de ella tal y como pasará a exponerse.

28. Se asegura en la demanda que la falta disciplinaria de nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona cuando “**pueda**” encontrarse incurso en un conflicto de intereses o cuando en el “**futuro**” el funcionario postulado “**pueda eventualmente**” estar inmerso en la causal mencionada, es contraria a la constitución por cuanto resulta “*ilógico que se sancione un comportamiento con sustento en un perjuicio a la administración que ni siquiera se ha configurado... -sic-*”

Ahora bien, la norma acusada plantea lo siguiente:

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses” (Negritas y subrayas fuera del texto original)

De una lectura objetiva del aparte normativo puede extraerse que la falta gravísima se tipifica cuando el nombramiento, designación o elección se produce respecto de una persona en la que “**concurra**” la causal de conflicto de intereses.

Nótese como la norma no da cuenta de presupuestos que tengan ocurrencia en el futuro o que se trate de probables conflictos que “*puedan*” generarse en ejercicio de la función a desempeñar cuyo conocimiento se concrete en el sujeto activo de la falta a futuro, de allí que la conjugación del adjetivo no es concurriere sino en presente “**concurra**”, en ese sentido el conflicto de intereses debe ser actual y conocido por el disciplinable.

En efecto, la totalidad de las faltas disciplinarias, incluyendo la que ahora se estudia, deben analizarse de modo sistemático con los principios y requisitos de

tipificación y análisis de responsabilidad que les son propios, entre otros, los determinados por los artículos 10⁷⁹, 28⁸⁰ y 29⁸¹ del Código Disciplinario Único. En ese sentido, los demandantes le otorgan a la norma un alcance que esta no tiene y extraen reglas que no son las introducidas por el legislador, sino que, por el contrario, parten de una particular y subjetiva forma de interpretación.

De allí que, los argumentos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad hacen referencia a una proposición normativa **que no se encuentra efectivamente contenida en la disposición acusada**. Así, al no tratarse entonces de un contenido legal verificable a partir de una interpretación plausible del aparte normativo, encuentra la Sala Plena que en el presente asunto no se cumple con el requisito de *certeza*.

29. Las razones que sustentan el concepto de la violación tampoco son *pertinentes* en tanto no están construidas con argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “*en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado*”. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias, en la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante, en su aplicación a un problema particular y concreto, o en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

En efecto la Sala plena encuentra que las razones a las que acuden los demandantes son de simple conveniencia pues las demanda se refiere a los supuestos efectos que tendría la norma demandada en la práctica y no al alcance de su contenido normativo y ello inclusive logra evidenciarse a partir de la construcción argumentativa, la cual se funda en “casos prácticos” todo lo cual, reitérese, hace referencia a probables efectos de la disposición.

30. Tampoco logra cumplir la demanda con el requisito de especificidad en tanto que los demandantes fundamentan su argumentación en razones vagas y generales, cuando por ejemplo proponen que la norma “*no goza de necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad*”, sin que se explique de forma concreta, por qué el contenido normativo es inconstitucional. Así, al no

⁷⁹ **ARTÍCULO 10. CULPABILIDAD.** En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

⁸⁰ **ARTÍCULO 28. DOLO.** La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización.

⁸¹ **ARTÍCULO 29. CULPA.** La conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y cuando el sujeto disciplinable debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla.

La culpa sancionable podrá ser gravísima o grave. La culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria. Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones.

PARÁGRAFO. Las faltas señaladas en el artículo 65 de este Código podrán ser sancionadas a título de culpa, siempre y cuando la modalidad del comportamiento así lo permita.

plantearse en qué sentido específico se produjo la infracción de la Carta, la demanda incumple con el requisito mencionado.

31. Se desprende de lo anterior que los cargos no cumplen con el requisito de suficiencia pues no logran crear una duda de constitucionalidad sobre la disposición atacada, por lo que en ese sentido no logra desvirtuarse "...la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional"⁸².

32. Finalmente debe destacarse que, como se dejó indicado anteriormente, el principio *pro actione* exige adoptar una decisión de fondo en aquellos casos en los cuales existe una duda acerca del cumplimiento de las condiciones para provocar un pronunciamiento de fondo. Para la Corte no resulta posible, en esta oportunidad, apoyar una decisión en el referido principio dado que la ausencia de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia es evidente.

En efecto los demandantes derivaron de un artículo una regla que, bajo ninguna de las técnicas de interpretación puede desprenderse de las palabras del texto, ni del régimen sancionatorio en que se integra.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresión "*conflicto de intereses*" contenida en el numeral 17 inciso 2° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 dada la ineptitud sustantiva de la demanda.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

⁸² Sentencia C-250 de 2019.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General