



Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado Ponente: **JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**

E.S.D.

1

REF: Expediente **D-10744**. Demanda de inconstitucionalidad contra de la Ley 1437 de 2011, artículo 86.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **HANS ALEXANDER VILLALOBOS DÍAZ**, actuando como ciudadano y Estudiante de Pregrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal conforme al auto del 14 de Mayo de 2015, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 y el Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

ANTECEDENTES

Los ciudadanos **DANIEL EDUARDO LONDOÑO DE VIVERO Y AURA XIMENA OSORIO TORRES**, presentan demanda con radicado No. D-10744 mediante la cual pretende se declare la inconstitucionalidad del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, más exactamente la expresión “*gravísima*”.

La Corte Constitucional admitió la demanda y dispuso su fijación en Lista por el término de ley, dentro del cual nos encontramos y presentamos la siguiente intervención.

FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN

Honorables magistrados, para realizar un concepto puntual sobre la demanda bajo examen se ha diseñado la intervención en dos puntos cardinales a estudiar: **(i)** el principio de unidad de materia legislativa y, **(ii)** el derecho a la igualdad y el principio de proporcionalidad en la imposición de faltas disciplinarias.

Principio de Unidad de Materia Legislativa

El principio de unidad de materia legislativa (artículo 150 superior) es una figura jurídica que se evidencia directamente cuando el constituyente constituido expide leyes de diferentes clases (orgánicas, ordinarias, estatutarias, LAT), debido a que, en el contenido de la norma se establece un “OBJETO” y en la exposición de motivos también se verifica la finalidad de la ley, es decir, se identifica plenamente cuál es la materia que se pretende regular mediante esa expedición legislativa, por lo cual se establece la órbita en la cual el legislador va a desarrollar todo el andamiaje preceptual. En el evento que el anterior principio constitucional no fuera observado al momento de expedir leyes se induce a un divagamiento normativo, debido a que no se tendría claridad jurídica y fáctica para la estructuración de los

artículos que compondrían la ley, y por ende se podrían regular diferentes materias, procedimientos y derechos en una misma ley, lo cual transgrediría los principios de congruencia, coherencia, seguridad jurídica y confianza legítima que se encuentran implícitamente inmersos en toda norma expedida por el Congreso de la República.

De lo anterior, también se debe advertir que no existe choque entre los principios de unidad de materia legislativa y libertad configurativa del legislador, debido a que el primero suscita de la congruencia que debe existir entre el objeto de la ley y la estructura normativa de la misma; en cambio el segundo principio, bajo lineamientos jurisprudenciales, se ha establecido que es la libertad que tiene el legislador de regular un tema determinado que le haya sido conferido por la Carta superior, siempre y cuando se respeten los postulados constitucionales en todo su contexto; por ello es dable afirmar que LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEBE TENER EN CUENTA EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA LEGISLATIVA, es decir, no se repelen entre sí, por el contrario, para que se pueda desarrollar uno requiere del otro.

Partiendo de lo expuesto ut-supra, se debe observar cuál fue el objeto de la Ley 1437 del 2011, teniendo en cuenta que este compendio se divide en dos partes, y el artículo 86 (precepto demandado) pertenece a la primera parte, y para ello nos permitimos citarlo textualmente:

“...ARTÍCULO 1o. FINALIDAD DE LA PARTE PRIMERA. *Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad 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...*” (Negritas y Subrayas fuera de texto)

Como se vislumbra en la finalidad de la primera parte del C.P.A.C.A, existen motivos de carácter constitucional que inspiraron al legislador para la redacción de las normas subsiguientes, como lo es EL EFICIENTE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PRIMACIA DE LOS INTERESES GENERALES. Por lo anterior, y por simple deducción, el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 fue diseñado bajo esos parámetros constitucionales que el legislador debió observar al momento de la estructuración de la norma, y para ello se requiere verificar el aparte literal demandado de la norma *ibídem*:

“...ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS. *Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.*

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...” (Negrilla, es la expresión demandada)

Detectando el panorama del libelo de la demanda y examinado lo anterior, de primer plano jurídico es verificable que la imposición que trae a colación el último inciso del artículo 86 tiene como finalidad proteger a quien solicita un derecho mediante petición a la administración, es decir, propende por la protección de los intereses de los particulares que acuden ante el Estado, y así mismo la norma se encuentra diseñada para sancionar a los funcionarios públicos que entorpecen el eficaz funcionamiento de la administración y el efectivo desarrollo de las finalidades estatales, es por ello que bajo éste miramiento constitucional no es predicable que existe transgresión a la Constitución Política por parte de la expresión “*gravísima*”, ya que posee un fin que constitucional que se encuentra acorde con los lineamientos del Estado Social de Derecho colombiano.

Según el argumento expuesto anteriormente, la norma demandada debe declararse EXEQUIBLE.

Derecho a la Igualdad y Principio de Proporcionalidad en la imposición de sanciones disciplinarias

Observando el contenido del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que la norma eleva a falta disciplinaria “*gravísima*” cuando el funcionario encargado de resolver los recursos en segunda instancia administrativa no lo realiza oportunamente. Bajo el estricto carácter de la norma se deben realizar dos precisiones que desatan la controversia jurídica:

a) Existe violación al principio de proporcionalidad: como se evidencia, la norma descrita plasma una sanción disciplinaria de carácter gravísima cuando no se responde ***oportunamente el recurso***, pero se puede afirmar que el precepto carece de profundidad y claridad jurídica, debido a la posible ocurrencia de dos situaciones completamente diferentes en su contenido: (i) que el recurso NÚNCA sea resuelto por el funcionario competente y; (ii) que el recurso SEA RESUELTO pero fuera de los términos que la ley establece para ellos. Como se vislumbra, son dos comportamientos del servidor completamente disímiles, y que, a su vez, si bien es cierto requieren de sanción disciplinaria, no es justificable la misma proporción en cuanto a la imposición sancionatoria; como lo predicó la Corte Constitucional en reciente sentencia donde se examinó un caso idéntico al que se pone de presente “...*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. Verbi gratia, se da el mismo tratamiento al desconocimiento del derecho de representación, consagrado por el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, que a la desatención del derecho de petición o a la violación de las prohibiciones legales. 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

b) Existe violación al principio de igualdad: es claro que la norma debió realizar una clara distinción en cuanto al resultado de la actuación administrativa para aplicar la sanción disciplinaria expuesta ut supra, y como consecuencia de la falta de claridad normativa también surge transgresión al artículo 13 constitucional debido a que la consecuencia jurídica que establece la norma demandada predica idéntica sanción para los funcionarios públicos que incurran en la conducta descrita, sin distinción del comportamiento, es decir sin observancia del resultado final de la imposición del recurso presentado, por ende genera desigualdad en una misma situación para los servidores que actúan de forma diferente. Por lo anterior no es justificable imponer una sanción disciplinaria de carácter “*gravísima*” cuando se existen dos situaciones diferentes, es por ello que el legislador al omitir tan importante distinción genera violación constitucional.

¹ Corte Constitucional, MP.DRA. Martha Victoria Sáchica Méndez, C-951 de 2014

SOLICITUD

Por los argumentos expuestos anteriormente, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional solicita a la H. Corte Constitucional que declare INEXEQUIBLE el aparte demandado del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

En los anteriores términos dejamos rendida nuestra intervención de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la ley.

De los señores Magistrados, atentamente,



JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN

C.C. 79356668 de Bogotá.

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com

HANS ALEXANDER VILLALOBOS DÍAZ

CC. No. 1010209466 de Bogotá.

Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Miembro Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional