



LAS NORMAS LEGALES QUE CREAN UN ENTE U ÓRGANO PÚBLICO DEBEN DEFINIR SUS FUNCIONES DE MANERA CLARA Y SUFICIENTE CONFORME AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. EN CASO CONTRARIO, Y SI ES EL PROPIO LEGISLADOR EL LLAMADO A EJERCER LAS FUNCIONES NO DEFINIDAS, ELLO PUEDE IMPLICAR INFRACCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE INMISCUIRSE POR MEDIO DE LEYES EN ASUNTOS DE COMPETENCIA PRIVATIVA DE OTRAS AUTORIDADES

I. EXPEDIENTE D-10.080

SENTENCIA C-630/14

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

1. Norma acusada

LEY 1642 de 2013

(Julio 12)

Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

"Artículo 2º Créase una comisión de seguimiento al uso de las facultades conferidas en esta Ley, integrada por dos (2) Representantes y dos Senadores de las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República, designados por las Mesas Directivas de las mismas."

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 2º de la Ley 1642 de 2013 *Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.*

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte se pronunció acerca de si la Comisión de Seguimiento al uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República para modificar la estructura de la Defensoría del Pueblo, establecida por la norma demandada: i) implicaba infracción del numeral 1º del artículo 136 superior, que prohíbe al Congreso y a cada una de sus cámaras inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades; ii) resultaba contraria a la Constitución en razón a la indeterminación de las funciones que ella debe cumplir.

A este respecto la Corte encontró que, en efecto, la norma demandada adolecía de un alto grado de indeterminación, por cuanto, además de no contener ninguna referencia al alcance de las facultades de la comisión que por ella se crea, el término *seguimiento* puede dar lugar a gran cantidad de diversos entendimientos, varios de los cuales ciertamente tendrían connotaciones de interferencia a la función del órgano o autoridad que es objeto de aquel. Esta circunstancia haría claramente posible que en este caso, so pretexto de adelantar tareas de seguimiento, el Congreso de la República pudiera extralimitarse en sus funciones, o inmiscuirse en aquellas propias del Presidente de la República, o de la Defensoría del Pueblo, órgano que por mandato constitucional es autónomo e

independiente, que es la entidad para cuya reestructuración se concedieron estas facultades extraordinarias

De otra parte, la Corte concluyó que el silencio del legislador en torno a este tema infringió también el principio de legalidad establecido en los artículos 6º, 121 y 122 de la Constitución Política, en lo relativo a la determinación de las funciones que se atribuyen a los órganos, autoridades y servidores públicos, que en virtud de tales mandatos ha de ser suficientemente clara y precisa.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El Magistrado **Mauricio González Cuervo** se apartó de esta decisión al considerar que pese al silencio del legislador en la norma acusada, resultaba posible entender qué tipo de tareas se encontrarían comprendidas dentro del concepto de *seguimiento*, que constituía la actividad u ocupación a cargo de esta comisión, y que ninguna de ellas implicaba intromisión o en las tareas propias de otra autoridad, ni infracción al principio de legalidad contenido en la Constitución Política.

Por su parte la Magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la presentación de una aclaración de voto respecto de algunos de los fundamentos de esta decisión.

LA CORTE CONSTITUCIONAL SE INHIBIÓ DE EMITIR UN FALLO DE FONDO AL CONCURRIR LA PARCIAL INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA Y LA FALTA DE VIGENCIA ACTUAL DE UNA PARTE DE LA NORMA ACUSADA

II. EXPEDIENTE D-10.097 - SENTENCIA C-631/14 M.P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

CÓDIGO CIVIL – LEY 57 DE 1887 (Abril 15)

“ARTICULO 81. IDEA DE PERMANENCIA. El domicilio civil no se muda por el hecho de residir el individuo largo tiempo en otra parte, voluntaria o forzosamente, conservando su familia y el asiento principal de sus negocios en el domicilio anterior.

Así, confinado por decreto judicial a un paraje determinado, o desterrado de la misma manera fuera del territorio nacional, retendrá el domicilio anterior mientras conserve en él su familia y el principal asiento de sus negocios.”

2. Decisión

Primero.- Declararse **INHIBIDA** por ineptitud sustancial de la demanda en relación con la expresión *“confinado por decreto judicial a un paraje determinado”*.

Segundo.- Declararse **INHIBIDA** para decidir en relación con la expresión *“o desterrado de la misma manera fuera del territorio nacional”*, en virtud de su derogatoria por la Constitución de 1991”.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte determinar si la alusión a las situaciones de confinamiento y destierro que se hacen en la norma acusada, a propósito de eventuales variaciones en el domicilio civil, son contrarias a la Constitución Política, teniendo en cuenta que el actual texto superior expresamente proscribía la pena de destierro.

Al analizar el cargo planteado, la Corte encontró que la argumentación del actor se centra exclusivamente en la actual prohibición constitucional de la pena de destierro, pero no avanza ni siquiera mínimamente en lo relativo a por qué sería igualmente inviable la antigua pena de confinamiento. Por esta razón, este tribunal concluyó que existía una insuperable ineptitud de la demanda en lo que a ese punto se refiere, lo que conduce a la inhibición.

De otro lado, en lo atinente al destierro, la Corte concluyó que el segmento normativo que contiene esta alusión se encuentra tácitamente derogado desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, precisamente en razón a la total prohibición de esta antigua pena, que por ser parte del orden vigente al momento de expedirse el Código Civil, fue entonces tomada como referente. Así las cosas, la actual falta de vigencia de esta parte de la norma implica que la Corte no podría pronunciarse sobre su constitucionalidad, lo que también tiene como consecuencia la inhibición de este tribunal.

4. Aclaraciones de voto

Las Magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Martha Victoria Sáchica Méndez** y el Magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** aclararon su voto al considerar que la situación relativa a la prohibición de la pena de destierro causaba entonces la inconstitucionalidad sobreviniente del aparte normativo que hacía referencia a esta pena, la cual debió ser declarada por esta Corte.

LA CORTE CONSTITUCIONAL SE INHIBIÓ DE EMITIR UN FALLO DE FONDO POR FALTA DE COMPETENCIA PARA CONOCER RESPECTO DE LA NORMA ACUSADA

III. EXPEDIENTE D-10.109 - SENTENCIA C-632/14 M.P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

"DECRETO 1858 DE 2012 *(septiembre 6)*

Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional

Artículo 1. Régimen de transición para el personal homologado del Nivel Ejecutivo. Fijase el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó voluntariamente al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional antes del 01 de Enero de 2005, siendo Suboficiales o Agentes, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la Institución después de quince (15) años de servicio por llamamiento a calificar servicios, por voluntad de la Dirección General o por disminución de la capacidad psicofísica y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de los veinte (20) años de servicio, a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 3 del presente decreto, por los quince (15) primeros años de servicio, un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta cumplir los diecinueve (19) años y un nueve por ciento (9%) al cumplir los veinte (20) años de servicio. Así mismo se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el cien por ciento (100%) de tales partidas.

Artículo 2. Régimen común para el personal del Nivel Ejecutivo que ingresó al escalafón por incorporación directa. Fijase el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la Institución con veinte (20) años o más de Servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 3 del presente decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el cien por ciento (100%) de tales partidas".

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA**, por falta de competencia para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 1º y 2º del Decreto 1858 de 2012 "Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional".

3. Síntesis de los fundamentos

Al reexaminar los fundamentos de la demanda instaurada contra los artículos 1º y 2º del Decreto 1858 de 2012, la Sala constató su falta de competencia para pronunciarse en relación con lo acusado, pues este decreto no corresponde a ninguna de las categorías sobre las que, por excepción, corresponde decidir a esta Corte, siendo claro, en cambio, que su conocimiento corresponde al Consejo de Estado.

4. Aclaración de voto

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto respecto de algunos de los fundamentos de esta providencia.

LAS COMPETENCIAS PREVISTAS POR LOS PARÁGRAFOS 2º Y 3º DEL ARTÍCULO 5º DE LA LEY ACUSADA SON ACORDES A LA CONSTITUCIÓN, PUES REGULAN LO RELATIVO A UNA ACTIVIDAD PELIGROSA QUE PONE EN RIESGO IMPORTANTES VALORES CONSTITUCIONALES Y NO RESULTAN DESPROPORCIONADAS EN RAZÓN A EMPLEAR MEDIDAS NO PROSCRITAS POR LA CONSTITUCIÓN Y SER EFECTIVAMENTE CONDUCTENTES AL LOGRO DEL FIN PERSEGUIDO

IV. EXPEDIENTE D-10.081 y acumulados - SENTENCIA C-633/14 M.P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

LEY 1696 DE 2013
(diciembre 19)

Por medio de la cual se dictan disposiciones penales y administrativas para sancionar la conducción bajo el influjo del alcohol u otras sustancias psicoactivas.

ARTÍCULO 5o. El artículo 152 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1o de la Ley 1548 de 2012, quedará así:

Artículo 152. Sanciones y grados de alcoholemia. Si hecha la prueba, se establece que el conductor se encuentra en alguno de los siguientes grados de alcoholemia, incurrirá en las sanciones respectivas, según el nivel de reincidencia correspondiente de conformidad con lo indicado a continuación para cada evento:

(...)

PARÁGRAFO 2o. En todos los casos enunciados, la autoridad de tránsito o quien haga sus veces, al momento de realizar la orden de comparendo procederá a realizar la retención preventiva de la licencia de conducción que se mantendrá hasta tanto quede en firme el acto administrativo que decide sobre la responsabilidad contravencional. La retención deberá registrarse de manera inmediata en el RUNT.

PARÁGRAFO 3o. Al conductor del vehículo automotor que pese a ser requerido por las autoridades de tránsito, con plenitud de garantías, no permita la realización de las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la presente ley o se dé a la fuga, se le cancelará la licencia, se le impondrá multa correspondiente a mil cuatrocientos cuarenta (1.440) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv) y procederá la inmovilización del vehículo por veinte (20) días hábiles.

(...)

ARTÍCULO 8o. TRATAMIENTO INTEGRAL A PERSONAS CONDENADAS PENALMENTE. A quien fuere condenado penalmente, y le fuere imputado el agravante descrito en el numeral 6 del artículo 110 de la Ley

599 de 2000, se le brindará tratamiento integral contra el alcoholismo, según lo dispuesto en el Plan Obligatorio de Salud o el que haga sus veces.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

2. Decisión

Primero.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del artículo 8º de la Ley 1696 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 2º del artículo 152 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5º de la Ley 1696 de 2013.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES** el párrafo 3º del artículo 152 de la Ley 769 de 2002, incorporado originalmente por el artículo 1º de la Ley 1548 de 2012 y subrogado por el artículo 5º de la Ley 1696 de 2013 y el inciso trece del artículo 149 de la Ley 769 de 2002.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, la Corte comenzó por señalar que el cargo dirigido contra un aparte del artículo 8º de la Ley 1696 de 2013 carece de las condiciones mínimas requeridas para hacer posible su análisis por parte de esta corporación, pues no satisface la carga de argumentación que para el caso incumbe al actor, lo que se refleja en el incumplimiento de los criterios de certeza y suficiencia, necesarios para el efecto. Por ello, la Sala resolvió inhibirse de adoptar una decisión de fondo en relación con este cuestionamiento.

En relación con las competencias administrativas previstas en los párrafos 2º y 3º del artículo 152 del Código de Tránsito (Ley 769 de 2002) modificado por el artículo 5º de la Ley 1696 de 2013, la Corte resaltó que resulta enteramente conforme a la Constitución que el legislador regule los deberes exigibles, así como las sanciones eventualmente aplicables, a quienes asumen la conducción de vehículos automotores, que como es sabido, es una actividad que aunque lícita, es peligrosa, por su eventual impacto en bienes jurídicamente protegidos, entre ellos la vida e integridad de las personas, tanto de terceros como incluso del conductor mismo. Así, la regulación de tales deberes y sanciones resulta válida en cuanto contribuye a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la carta política, según lo prevé su artículo 2º. Adicionalmente, esa posibilidad también encuentra fundamento en el artículo 150 numeral 25, conforme al cual le corresponde al Congreso unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio nacional.

Seguidamente, la Corte abordó el análisis de proporcionalidad de estas medidas, empleando para ello un test de intensidad intermedia. A este respecto, destacó que: i) estas medidas persiguen propósitos constitucionales importantes, entre ellos la protección de la vida y la integridad de las personas; ii) emplean medios no proscritos por la Constitución, pues aunque implican la anticipada restricción de algunos derechos, tienen por finalidad asegurar la efectividad del procedimiento en curso, a través del cual se busca resguardar intereses de especial valor constitucional; iii) las competencias atribuidas son efectivamente conducentes para controlar los riesgos asociados a la conducción bajo los efectos del alcohol.

En lo específicamente atinente al párrafo 3º, que regula la situación relativa a la retención del conductor que hubiere sido requerido para practicarse las pruebas físicas o clínicas a que se refiere la ley parcialmente demandada, la Corte lo encontró ajustado a la Constitución, tanto si ello ocurre dentro de un procedimiento de rutina de carácter preventivo, como si tiene lugar como consecuencia de un accidente que haya producido afectación a terceras personas. Además del ya referido carácter de actividad peligrosa que habilita al legislador para regular intensamente tal actividad, la Sala destacó que por esa misma razón la persona que decide conducir vehículos automotores asume una relación de especial sujeción frente a las autoridades, que habilita a éstas para requerir determinados

comportamientos por parte del ciudadano interesado, máxime cuando concurren circunstancias como la de encontrarse bajo el influjo del alcohol o de otras sustancias psicoactivas, pues ese hecho incrementa el riesgo existente sobre los bienes jurídicos cuya protección se pretende. Por lo demás, la conducta que en este caso se espera del ciudadano requerido encuentra respaldo en los deberes que para él establecen los artículos 6º y 95 del texto superior, en lo relativo al cumplimiento de la Constitución y la ley. De otra parte, la Corte observó que la diligencia regulada por esta norma no requiere previa autorización por parte del juez de control de garantías en los términos del artículo 250 constitucional, pues la averiguación que con ella se busca no está destinada a cumplir una función probatoria dentro de un proceso penal.

Finalmente, la Corte destacó que el párrafo 3º acusado prevé como supuesto indispensable de la regla allí establecida el hecho de que las autoridades observen a plenitud las garantías constitucionales de la persona requerida, en desarrollo de lo cual, ellas tienen la obligación de informar al conductor de manera precisa y clara sobre la naturaleza de esta prueba, los efectos de su realización, las consecuencias que se derivarían de la decisión de no permitir su práctica, el trámite administrativo que debe surtir con posterioridad a ella, y todas las demás circunstancias que aseguren completa información por parte del conductor requerido, antes de asumir una determinada conducta al respecto. En tales condiciones, la realización de esta prueba y las consecuencias previstas para la reticencia no son contrarias a la Constitución.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte procedió a declarar la exequibilidad de los párrafos 2º y 3º acusados.

4. Aclaración de voto

La Magistrada **María Victoria Calle Correa anunció** la presentación de una aclaración de voto respecto de algunos de los fundamentos que condujeron a la declaratoria de exequibilidad del párrafo 2º, mientras que el Magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** aclarará su voto en lo relativo a las razones que respaldaron la constitucionalidad del párrafo 3º.

EN LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 4173 DE 2011 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO EXCEDIÓ LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 1444 DE 2011, NI TAMPOCO VIOLÓ EL ARTÍCULO 29 SOBRE DEBIDO PROCESO, AL ATRIBUIR AL ITRC FACULTADES DISCIPLINARIAS SOBRE SERVIDORES PÚBLICOS DE OTRAS ENTIDADES

V. EXPEDIENTE D-10.089 - SENTENCIA C-634/14
M. P. Mauricio González Cuervo

1. Norma acusada

DECRETO 4173 DE 2011
(noviembre 3)

Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales ITRC, se fija su estructura y se señalan sus funciones

ARTÍCULO 1o. CREACIÓN Y DOMICILIO. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, como una entidad del orden nacional de la Rama Ejecutiva, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C.

ARTÍCULO 2o. OBJETO. La Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, tendrá como objeto:

1. Adelantar auditorías y formular recomendaciones sobre los procesos, acciones y operaciones de la DIAN, de la UGPP y de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

2. <Numeral aclarado por el artículo 1 del Decreto 4452 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, tendrá competencia para realizar las investigaciones de las conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respecto de los servidores públicos que pertenecen a las entidades de que trata el numeral anterior.

3. Sin perjuicio del poder preferente del Procurador General de la Nación, asumir las competencias de las Oficinas de Control Disciplinario Interno sobre las demás faltas disciplinarias en que incurran los funcionarios de la DIAN, de la UGPP y de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en aquellos casos que resulte necesario para la defensa de los recursos públicos.

PARÁGRAFO. Las funciones de control disciplinario de que trata este artículo, serán ejercidas de conformidad con el procedimiento dispuesto en la Ley 734 de 2002.

(...) (...) (...)

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. La Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, tendrá las siguientes funciones:

1. Aplicar estándares rigurosos de auditorías y evaluaciones de los servicios que ofrece la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, para la prevención de ineficiencias sistemáticas y operativas dentro del sistema;

2. Desarrollar programas anuales de auditoría que prioricen aquellos asuntos de mayor riesgo dentro de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

3. Adelantar las auditorías previstas en el programa anual o en situaciones excepcionales por riesgos al interior de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

4. A partir de los resultados de las auditorías, elaborar un programa de formulación de políticas de prevención y detección de malas prácticas en la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, enfocado en áreas centrales como la seguridad e integridad de sus empleados.

5. Definir e implementar estrategias para la detección del fraude y conductas disciplinables de los funcionarios y deficiencias en los procesos, infraestructura y operaciones, de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

6. Sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, tendrá competencia para adelantar investigaciones a los funcionarios de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, por conductas que por su trascendencia estén relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

7. Sin perjuicio del control preferente de la Procuraduría General de la Nación, asumir, mediante decisión motivada, la competencia de la Oficina de Control Disciplinario Interno de las entidades de que trata el artículo 2o del presente decreto, por otras conductas y faltas disciplinarias que atenten contra la integridad de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, cuando resulte necesario para la defensa de los recursos públicos.

8. De conformidad con el numeral 4 del artículo 202 de la Ley 906 de 2004, ejercer funciones de policía judicial en el curso de las actuaciones de su competencia, bajo la directa coordinación de la Fiscalía General de la Nación. Las funciones de policía judicial serán ejercidas al interior de la Agencia, por las dependencias que determina el presente decreto.

9. Informar al Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la ciudadanía en general, sobre los problemas detectados y los procesos realizados.

10. Realizar capacitaciones continuas a investigadores y auditores en beneficio de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

11. Participar en las reuniones de los Organismos Internacionales en las que se negocien compromisos del país en materias afines o relacionadas con las funciones de la Entidad.

12. Las demás funciones que se le asignen.

PARÁGRAFO. Para el cumplimiento de sus funciones, la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales está autorizada para acceder a todos los registros, auditorías, investigaciones, revisiones, documentos, recomendaciones y en general, a todo el material relacionado con la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP y rentas de la Nación a cargo de la entidad administradora del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar y para solicitar la producción de informes y reportes que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Toda la información requerida y administrada por la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, tiene reserva legal.

Los servidores públicos que nieguen sin justificación legal el acceso a la información de que trata el presente párrafo, estarán sujetos a las sanciones aplicables, de conformidad con lo establecido en la Ley 734 de 2002

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto 4173 de 2011.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, y dado que la demanda atacaba también algunos apartes de los artículos 7º, 8º, 12 y 13 de este mismo Decreto, la Corte comenzó por señalar la imposibilidad de decidir sobre éstas, pues el artículo 8º fue derogado por el Decreto 985 de 2012 y no se encuentra actualmente vigente, mientras que los artículos 7º, 12 y 13 fueron subrogados por otras disposiciones del mismo decreto, las cuales no fueron acusadas, y aún en caso de haberlo sido, la Corte no sería competente para conocer sobre ellos, puesto que se trata de actos administrativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades propias, cuyo conocimiento no está atribuido a este tribunal. Por estas razones, el análisis de la Corte se circunscribió a los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto 4173 de 2011.

Respecto de esos artículos, el actor planteó que ellos vulneraban el artículo 150 numeral 10º de la Constitución, pues el Ejecutivo habría excedido el marco de las facultades que le fueron otorgadas por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, desconociendo además la línea que al respecto trazó esta Corte en la sentencia C-473 de 2013 sobre el alcance de tales facultades, al igual que el artículo 243 superior, que se refiere a la cosa juzgada constitucional. Adujo también violación del artículo 29 ibídem sobre debido proceso, al haber atribuido la función disciplinaria en relación con servidores públicos de ciertas entidades, la DIAN, la UGPP y COLJUEGOS, a esta nueva entidad, el ITRC.

La Corte desechó los anteriores cargos al considerar que el precedente citado (C-473 de 2013) resultaba inaplicable al caso concreto, pues se trata de normas diferentes, el fallo citado es posterior a la expedición del decreto ahora demandado, y las razones por las que uno y otro habrían violado la Constitución tampoco coinciden. Estas consideraciones excluyen el alegado desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, lo mismo que el presunto exceso por parte del Presidente de la República en el uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas.

De otra parte, la Corte encontró que la atribución de la facultad disciplinaria sobre funcionarios de las referidas entidades a la agencia ITRC tampoco es contraria al artículo 29 superior ni resulta lesiva del debido proceso, por cuanto tal atribución deja a salvo el poder disciplinario preferente del Procurador General de la Nación y se enmarca dentro de

una de las posibilidades previstas en el artículo 269 de la Carta, en lo relativo a la organización del control interno, que según lo prevé esa norma, bien puede ser encomendado a una entidad externa.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **Mauricio González Cuervo** y **Luis Guillermo Guerrero Pérez** salvaron parcialmente su voto, en lo relacionado con el vicio de competencia resultante de la presunta extralimitación competencial en que habría incurrido el Presidente de la República al expedir este decreto, en exceso de las facultades conferidas por la Ley 1444 de 2011, pues en su criterio este vicio es de naturaleza formal, y en consecuencia, la acción se encontraría caducada por haber transcurrido más de un año entre la expedición de la norma y la presentación de la demanda. Según lo consideraron estos Magistrados la Corte ha debido declararse inhibida, en lo que a este cargo se refiere.

Por su parte la Magistrada **María Victoria Calle Correa** y el Magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron la posibilidad de presentar una aclaración de voto respecto de algunos de los fundamentos de esta decisión.

LA CORTE ENCONTRÓ LA EXISTENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON VARIOS DE LOS CARGOS PROPUESTOS CONTRA APARTES DE LOS ARTÍCULOS 223 Y 225 DEL CÓDIGO PENAL, SOBRE LOS DELITOS DE INJURIA Y CALUMNIA. DE OTRA PARTE, LA CORTE CONSIDERÓ QUE NO VULNERA LA DIGNIDAD HUMANA NI CONSTITUYE EXCESO NI DETRIMENTO EN LA FUNCIÓN QUE LA CONSTITUCIÓN ATRIBUYE A LA FISCALÍA LA PENALIZACIÓN ATENUADA DE LA INJURIA O LA CALUMNIA PRIVADAS NI LA TOTAL EXENCIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE RETRACTACIÓN Y/O RECTIFICACIÓN.

VI. EXPEDIENTE D-10.105 - SENTENCIA C-635/14 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 599 DE 2000
(julio 24)

Por la cual se expide el Código Penal

ARTICULO 223. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES DE GRADUACION DE LA PENA. Cuando alguna de las conductas previstas en este título se cometiere utilizando cualquier medio de comunicación social u otro de divulgación colectiva o en reunión pública, las penas respectivas se aumentarán de una sexta parte a la mitad.

Si se cometiere por medio de escrito dirigido exclusivamente al ofendido o en su sola presencia, la pena imponible se reducirá hasta en la mitad.

ARTICULO 225. RETRACTACION. No habrá lugar a responsabilidad si el autor o partícipe de cualquiera de las conductas previstas en este título, se retractare voluntariamente antes de proferirse sentencia de primera o única instancia, siempre que la publicación de la retractación se haga a costa del responsable, se cumpla en el mismo medio y con las mismas características en que se difundió la imputación o en el que señale el funcionario judicial, en los demás casos.

No se podrá iniciar acción penal, si la retractación o rectificación se hace pública antes de que el ofendido formule la respectiva denuncia.

2. Decisión

Primero.- En lo relacionado con los cargos contra el inciso 2º del artículo 223 de la Ley 599 de 2000, por infracción al principio de legalidad en sus manifestaciones del principio de lesividad y el principio de prohibición del exceso, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-442 de 2011.

Segundo.- En lo relacionado con los cargos contra el artículo 225 de la Ley 599 de 2000, por violación del derecho a la honra, negación del derecho de acceso a la administración de justicia y el desconocimiento del restablecimiento de los derechos del ofendido, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-489 de 2002.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES**, únicamente por los cargos analizados, los artículos 223 inciso 2° y 225 de la Ley 599 de 2000, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

En este proceso, le correspondió a la Corte pronunciarse sobre dos distintas cuestiones relativas a los delitos de injuria y calumnia. La primera de ellas, si la penalización de estas conductas en los casos en que la acción se realice mediante escrito dirigido exclusivamente al afectado o en su sola presencia, es contraria a la Constitución por sancionar comportamientos que en realidad no causan daño. La segunda, si la total exclusión de responsabilidad penal siempre que hubiere retractación o rectificación por parte del autor deja desprotegido el derecho a la honra de la persona ofendida, e impide indebidamente el acceso de ésta a la administración de justicia.

Como primera medida, la Corte constató la existencia de cosa juzgada constitucional en relación con la mayoría de los aspectos planteados por los actores. Así, en lo concerniente al inciso 2° del artículo 223 del Código Penal, encontró que la sentencia C-442 de 2011 estudió los temas relativos a si la existencia de estos tipos penales, incluso en el caso en que la ofensa solo es conocida por el ofendido, resulta lesiva del principio de legalidad y del principio de lesividad del acto, o si por el contrario aparece justificada, en cuanto constituye un mecanismo idóneo de protección de la honra y el buen nombre de las personas ofendidas. De igual manera, determinó que la sentencia C-489 de 2002 examinó el contenido del artículo 225 del Código Penal frente a cuestionamientos tales como el posible déficit de protección de esos mismos derechos, que se produciría cuando por la sola decisión del infractor se detiene la actuación de la administración de justicia que por iniciativa del ofendido se hubiere iniciado.

Excluidos esos cuestionamientos, en relación con los cuales la Corte decidió estarse a lo resuelto en los ya referidos pronunciamientos, la Sala concentró su análisis en los aspectos pendientes, esto, es, en el primer caso, si la sanción a la ofensa que solo el afectado ha conocido resulta contraria a la dignidad humana o implica imponer a la Fiscalía la obligación de investigar acciones que no resultan lesivas de bienes jurídicos, y en el segundo, si la falta de sanción en caso de retractación o rectificación es contraria al principio contenido en el artículo 250 superior, que establece como obligación del Estado la de perseguir las conductas que constituyan delito, o a la regla sobre responsabilidad de los particulares por sus actos contrarios a la ley, prevista en el artículo 6° superior.

Al estudiar estos aspectos, la Sala concluyó que los cargos analizados no estaban llamados a prosperar. En el primer caso, la decisión de la Corte resaltó que el cuestionamiento del actor se apoyaba en el supuesto según el cual las ofensas consumadas solamente en presencia del ofendido no causan daño, lo que no resulta exacto, pues por el contrario, es posible que la integridad moral del agraviado se vea afectada, aún en esas circunstancias, lo que justifica la sanción penal del autor de la agresión.

En relación con la exclusión de sanción penal en los casos de retractación o rectificación, la Corte consideró que ese hecho no implica desprotección a los derechos de la persona ofendida, ni infracción a lo previsto en los artículos 250 y 6° de la Constitución, dado que la acción penal no es el único mecanismo que el ordenamiento jurídico ha previsto en su favor, pues existe por ejemplo la acción civil de reparación, que no resulta extinguida por la retractación de los autores de la injuria o la calumnia.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados **María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva** formularon salvamento parcial de voto, en relación con las decisiones adoptadas respecto al inciso 2º del artículo 223 del Código Penal.

En primer lugar, los Magistrados disidentes estimaron que las acusaciones planteadas en esta oportunidad contra esa norma diferían de las que fueron resueltas por la Corte en la sentencia C-442 de 2011, por lo cual no había razón para afirmar la existencia de cosa juzgada relativa respecto de algunos de los cargos planteados, ni para decidir estarse a lo resuelto en dicho pronunciamiento.

Explicaron que, si bien en aquella ocasión los cargos también versaban sobre la infracción de los principios de legalidad y proporcionalidad, la controversia se refería a si el grado de indeterminación en el que están expresados los tipos penales básicos de injuria y calumnia y, por extensión, los tipos subordinados (entre ellos las formas agravadas y atenuadas previstas en los incisos 1º y 2º del artículo 223 del CP), vulneraban la exigencia de tipicidad contenida dentro del principio de legalidad penal y, con ello, generaban una afectación desproporcionada de la libertad de expresión.

Entre tanto, la acusación planteada en esta oportunidad contra el inciso 2º del artículo 223 CP, censura que se penalicen las injurias y calumnias cometidas en privado, por considerar que en estos eventos no se configura una lesión de la honra y, por tanto, no hay un daño que amerite el empleo del derecho penal. Se alude entonces a un contenido distinto del principio de legalidad, cual es la necesaria lesividad de la conducta calificada como delito, sin que se controvierta, como en el primer caso, la indeterminación del lenguaje empleado por el legislador para tipificar la injuria y la calumnia, sino tan sólo su extensión al ámbito de las ofensas proferidas en privado y que no alcanzan a ser conocidas por terceros. Y el cargo por violación del principio de proporcionalidad se circunscribe a cuestionar la intervención penal en estos supuestos.

Adicionalmente, señalaron que en la sentencia C-442 de 2011 la modalidad atenuada de la injuria y calumnia prevista en el inciso 2º del artículo 223 CP no fue en realidad objeto de análisis. El análisis de los cargos se concentró en justificar por qué la manera en que el legislador definió los tipos básicos de injuria y calumnia no vulneraba las exigencias de ley estricta y cierta (por cuanto la indeterminación lingüística podía cerrarse acudiendo al "derecho viviente"), ni el principio de proporcionalidad. Más allá de referirse al daño a la honra causado por las expresiones deshonrosas e infamantes, nada se dijo, de manera específica, sobre si resultaba ajustado a la Carta sancionar penalmente dichas conductas cuando se cometen en privado, esto es, a través de un escrito dirigido sólo al ofendido o en su sola presencia.

Así las cosas, al no existir en realidad cosa juzgada en relación con el específico debate constitucional que se plantea en esta ocasión, señalaron que la Corte era competente para pronunciarse sobre todos los cargos planteados por los accionantes, y no sólo respecto de los dos que fueron objeto de consideración en la sentencia.

Los Magistrados **Calle Correa, Palacio Palacio y Vargas Silva** sostuvieron que una de las manifestaciones de la libertad de expresión que, definitivamente, debe estar por fuera del ámbito del derecho penal es la que consiste en proferir injurias o calumnias que sólo se dirigen a la persona ofendida, sin trascender a terceros, por cuanto en estos casos la intervención penal no satisface las exigencias de necesidad y estricta proporcionalidad. Asimismo, señalaron que la penalización de esta conducta vulnera el límite constitucional al poder punitivo que impone el respeto a la dignidad humana. Reiterando lo expresado en la sentencia C-205 de 2003, donde se afirma que "*en materia de determinación del tipos penales, el principio de dignidad humana exige dotar al derecho penal de un contenido respetuoso de una imagen del ciudadano como dotado de un conjunto de derechos derivado de su naturaleza humana*", los Magistrados disidentes señalaron que esa imagen

del ciudadano como dotado de un conjunto de derechos incluye, de manera prevalente, la libertad de expresión. La norma acusada, al cercenar de manera innecesaria y desproporcionada este derecho, resulta por ello contraria a la dignidad humana.

Finalmente, la Magistrada **Calle Correa** reiteró la posición planteada en su salvamento de voto a la sentencia C-442 de 2011, en el que manifestó que los desarrollos jurisprudenciales del principio de estricta legalidad penal obligaban a declarar inexequibles los delitos de injuria y calumnia, así como los demás que se les relacionaban, por ser demasiado imprecisos, al igual que a señalar cuáles ejercicios de la libertad de expresión que interfieran en la honra de otras personas, han de estar definitivamente sustraídos del ámbito de influencia del poder punitivo, por no superar las exigencias de idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente