



**Función Pública**

## Sentencia 987 de 2006 Corte Constitucional

SENTENCIA C-987/06

Referencia: Expediente D-6273

INHABILIDADES PARA ACCEDER A CARGOS PUBLICOS-Por haberse impuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años/FALTA DISCIPLINARIA GRAVISIMA-Por haberse impuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años

INHABILIDADES-Naturaleza/INHABILIDADES-Finalidad

PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY-Alcance

*La Constitución no consagra como principio general, y con el alcance que la demandante le atribuye, la prohibición de que las leyes se apliquen con retroactividad. Existen sí en la Constitución, prohibiciones expresas sobre la retroactividad de la ley frente a materias específicas.*

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INHABILIDADES INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PUBLICAS-Límites

INHABILIDADES-Inhabilidad por sanción anterior

*La principal razón que justifica esta situación es el hecho de que la inhabilidad que toma en cuenta sanciones anteriores impuestas al individuo en cuestión, no es en sí misma una nueva sanción, sino una medida de protección social encaminada a garantizar el buen funcionamiento de la actividad regulada (el servicio público) y la prevalencia de principios esenciales y fundamentales para la buena marcha de la administración pública, entre ellos la igualdad, la moralidad y la imparcialidad.*

REGIMEN DE INHABILIDADES-No aplicación del principio de favorabilidad en inhabilidad por sanciones disciplinarias anteriores

*La Corte llama la atención sobre el hecho de que la favorabilidad es un principio frente a materias penales, que se ha extendido legalmente a otras áreas, lo que lo ha convertido en normalmente aplicable en el ámbito sancionatorio. De allí que, teniendo en cuenta que según lo ha demostrado la Corte, la inhabilidad contenida en la norma demandada no tiene el carácter de sanción, no es del caso aplicar este principio con el fin de que ciertas sanciones no sean tenidas en cuenta al momento de determinar la ocurrencia de la inhabilidad, así la conducta sancionable tenga ahora una connotación más benigna que cuando tuvo lugar el hecho sancionado.*

TIPO ABIERTO O CONCEPTO JURIDICO INDETERMINADO-Admisibilidad en materia disciplinaria

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

*Realizado el análisis detallado de los cargos formulados por la demandante, la Corte debe llamar la atención sobre el hecho de que todos ellos tienen en común la circunstancia de estar sustentados sobre la premisa, claramente descartada por la Corte, de que cuando la norma demandada establece una inhabilidad para ocupar cargos públicos a quienes hayan acumulado tres o más sanciones disciplinarias de las características ya anotadas dentro de los cinco últimos años, está imponiendo en realidad una nueva sanción. Así las cosas, y dado que la posible consideración de esta norma como constitutiva de sanción, y por ende violatoria del debido proceso (art. 29 de la Constitución Política), fue el tema sobre el cual se pronunció la Corte al declarar la exequibilidad de esta mismo precepto mediante la sentencia C-544 del 24 de mayo de 2005, la Corte encuentra, en coincidencia con lo que propusiera de manera subsidiaria la representante del Ministerio Público que intervino dentro de este proceso, que es procedente reconocer el efecto de cosa juzgada de la mencionada sentencia.*

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: Expediente D-6273

Demandante: SANDRA MÓNICA CARDOZO ROJAS

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 734 de 2002 "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único".

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil seis (2006).

## SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Nacional, la ciudadana Sandra Mónica Cardozo Rojas solicitó ante esta corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 38 (parcial) de la Ley 734 de 2002 *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"*.

Mediante auto de dos (2) de mayo de dos mil seis (2006) el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra la norma antes mencionada y ordenó, en consecuencia, fijar en lista el presente proceso. Dispuso correr traslado del mismo al señor Procurador General de la Nación con el objeto de que rindiera concepto y comunicó su iniciación al Presidente de la República, a la señora Presidente del Congreso y al Ministerio del Interior y de Justicia para que, si lo consideraban oportuno, directamente o por intermedio de apoderado, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos demandados.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. LA NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, advirtiéndose que se subraya la parte que es señalada como inexecutable:

Ley 734 de 2002

(Febrero 5)

Diario Oficial N° 44.708, de 13 de febrero de 2002

*"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

... ..

**ARTÍCULO 38. Otras inhabilidades.** También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

... .."

## III. ACLARACION PREVIA

La Corte debe hacer notar en este punto que el escrito de demanda presenta una inconsistencia en cuanto al alcance de las normas demandadas, que se resume así: Si se tiene en cuenta la parte subrayada del texto de la norma que fue transcrito por la demandante, resultaría que fueron demandadas una frase del enunciado inicial del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 (*"a partir de la ejecutoria del fallo"*) y el texto completo del numeral 2° del mismo artículo 38. Sin embargo, si se tienen en cuenta el párrafo introductorio de la demanda, la solicitud contenida en el punto VII (parte final) del mismo escrito, así como el contenido de los cargos formulados, debería entenderse que la demanda se dirige únicamente contra el numeral 2° en comento.

A partir de esto último, el auto de fecha 2 de mayo de 2006 admitió la demanda, mencionando únicamente el numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 y guardando silencio sobre la expresión a que arriba se hizo referencia, decisión que no fue recurrida por la demandante. En consecuencia, este auto delimitó de manera definitiva el alcance de la materia sobre la que ahora se pronuncia la Corte.

De otra parte, no resulta viable estudiar la constitucionalidad de la expresión aludida, ni aun con base en el principio de unidad normativa. Ello es claro por cuanto la expresión en cuestión (contenida en el enunciado inicial del artículo 38) aplica a todos los numerales que esta norma contiene (cuatro en total), y particularmente a los numerales primero, tercero y cuarto, disposiciones que no fueron acusadas por la demandante y que tratan sobre situaciones enteramente diferentes a la que es objeto del numeral segundo, que es la norma que sí fue demandada. Por ello no resulta viable considerar frente a esta expresión los cargos que la ciudadana demandante desarrolla con respecto al numeral segundo, ni asumir que dicha frase deba necesariamente ser objeto del mismo juicio de constitucionalidad que esta Corte hará con respecto al numeral 2° aquí demandado.

Por lo anterior, la Corte se abstendrá de estudiar la constitucionalidad de la expresión *"a partir de la ejecutoria del fallo"* contenida en el inciso

inicial del artículo 38 parcialmente demandado, y limitará su análisis al texto del numeral 2° de la misma norma.

#### IV LA DEMANDA

La ciudadana Sandra Mónica Cardozo Rojas plantea que el numeral 2° del artículo 38 demandado es inconstitucional, por oponerse a varios principios contenidos en los artículos 13, 23, 29, 53 y 58 de la Carta Política. La ciudadana Cardozo Rojas apoya su demanda en las razones que se resumen como sigue:

En primer lugar, plantea que el hecho de que las inhabilidades establecidas en el citado numeral 2° del artículo 38 tengan efecto "*...a partir de la ejecutoria de la última sanción*" viola el principio de la no retroactividad de la ley, que al decir de la demandante se encuentra estipulado en los artículos 29 y 58 de la Carta. La razón de la infracción denunciada consiste en que si la inhabilidad tiene como punto de partida el arriba reseñado, dicha inhabilidad podría terminar generándose a partir de sanciones disciplinarias impuestas como consecuencia de hechos sucedidos con anterioridad a la vigencia de la Ley 734 de 2002 (actual Código Disciplinario Único) e incluso, en algunos casos, sancionados antes de su vigencia<sup>1</sup>.

En segundo término indica que la norma demandada es contraria al principio de favorabilidad de la ley disciplinaria ante la eventualidad de que, conforme a lo explicado en el punto anterior, se tenga como inhábil por efecto de dicha norma a personas que fueron sancionadas por actos que conforme al derogado régimen disciplinario se consideraban faltas disciplinarias, pero cuyo carácter de tales hubiere desaparecido o disminuido con la nueva normatividad. A estos efectos cita fragmentos de las sentencias C-328 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-625 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), así como varios artículos de la Ley 734 de 2002 que se refieren a la favorabilidad como uno de los principios rectores del régimen disciplinario.

Tercero, la actora señala que la norma demandada viola el principio de igualdad en la aplicación de la ley establecido por el artículo 13 de la Carta Política. Esta violación derivaría del hecho de que, por efecto de la desigual diligencia de los operadores disciplinarios, dos o más personas podrían verse sometidos a una misma inhabilidad que sin embargo comenzaría y terminaría en fechas diferentes, pudiendo darse incluso el caso de que una de ellas no sea objeto de inhabilidad alguna, mientras que otra(s) si lo sea(n).

Agrega que la norma citada afecta también el principio de seguridad jurídica, por cuanto algunas de las faltas disciplinarias (las graves y leves) no están descritas en el correspondiente código con el mismo grado de precisión con que lo son las faltas gravísimas, o en otro ámbito, los hechos punibles (regidos por el principio de tipicidad), además de que (salvo escasas excepciones) frente a cualquiera de ellas cabe la modalidad culposa además de la dolosa.

A partir de estas circunstancias sostiene que la configuración del hecho del cual depende la inhabilidad podría ser de alguna manera súbita, ya que al darse una determinada calificación a los hechos imputados podría o no resultar que, impuesta la sanción disciplinaria (si se trata de la tercera vez dentro de los cinco últimos años), se configure entonces la inhabilidad de que tratan las normas demandadas, o en otros casos no llegue a configurarse.

Por último, en lo que de alguna manera configura una petición subsidiaria, la demandante plantea que si no se considerare inexecutable la norma demandada, deberá en todo caso examinarse la interpretación que de ella pueda hacerse, informando a este respecto que actualmente la Procuraduría General de la Nación tiene como inhábiles a personas sancionadas por faltas disciplinarias ocurridas con anterioridad a la vigencia de la Ley 734 de 2002, pues esta entidad no está teniendo el cuidado de considerar solamente sanciones originadas en hechos acaecidos dentro de su vigencia.

#### V. INTERVENCIONES

La Secretaría General de esta corporación informó que el término para intervenciones ciudadanas venció en silencio, sin que se presentara escrito alguno que deba ser tenido en cuenta en este punto.

#### VI. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante auto de mayo 24 de 2006 la Sala Plena de esta corporación aceptó el impedimento que en comunicación conjunta, recibida por la Corte Constitucional el 17 del mismo mes y año, manifestaron tener tanto el Procurador General como el Vice-Procurador General de la Nación, por el hecho de haber tomado parte activa en el trámite de redacción, estudio y aprobación del proyecto que vino a convertirse en Ley 734 de 2002. En vista de esta circunstancia, el señor Procurador General mediante resolución 0162 del 16 de junio de 2006 designó, para rendir el correspondiente concepto, a la doctora María Claudia Zea Ramírez, Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

En su concepto recibido en la Secretaría General de esta corporación el día 14 de julio de 2006, la citada Procuradora Auxiliar solicitó a la Corte Constitucional declarar executable la norma demandada. A propósito de la advertencia hecha en el punto III de esta sentencia, y pese al hecho de que el auto admisorio de la demanda se refirió sólo al numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734, cabe anotar que el concepto fiscal alude también a la frase incluida en el inciso primero de la norma, al cual allí se hizo mención. No obstante, las reflexiones planteadas se refieren en realidad únicamente a la norma del numeral 2°.

Este pedido de executibilidad se apoya de manera principal en el hecho de que todos los cuestionamientos planteados por la actora en relación con las normas demandadas parten del supuesto de que la inhabilidad de que trata el numeral 2° del artículo 38, cuya constitucionalidad aquí se estudia, tiene un carácter sancionatorio. A manera de ejemplo, es esta naturaleza la que justifica la queja de la actora en el sentido de que la comentada inhabilidad sólo debería configurarse a partir de la sanción de faltas disciplinarias ocurridas en vigencia de la Ley 734 de 2002.

En opinión de la agente fiscal, esta objeción fue despejada de manera suficiente por esta corporación en sentencia C-544 de mayo 24 de 2005 con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, por la cual se declaró la exequibilidad del mismo numeral 2° ahora demandado, pero únicamente por lo que hace a la posible violación al artículo 29 de la Constitución Política, por lo que no resulta procedente volver sobre estos mismos cuestionamientos.

En adición a lo anterior, la agente de la Procuraduría hace un recuento de la jurisprudencia citada por la Corte Constitucional en la sentencia antes mencionada, en particular aquellos pronunciamientos en los que: 1) Se aclara el propósito y la naturaleza jurídica de las inhabilidades (sentencias C-588 de 1994, C-483 de 1998, C-925 de 2001 y C-671 de 2004); 2) Se presentan los dos principales tipos de inhabilidades existentes, las de tipo preventivo y las de origen sancionatorio (sentencia C-1062 de 2003), y 3) Se explica cómo es válido que estas últimas tomen como referente hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la norma que establece la inhabilidad, e incluso en cualquier tiempo (sentencias C-617 de 1997, C-111 de 1998 y C-209 de 2000). A partir de lo anterior, sostiene que los cargos de constitucionalidad planteados (entre ellos los de violación a los principios de no retroactividad de la ley, favorabilidad en la aplicación de la ley disciplinaria, seguridad jurídica y desconocimiento al derecho a la igualdad) carecen de fundamento y, por tanto, debe declararse la exequibilidad de las normas demandadas.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1.- Desde el punto de vista de lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

### Objeto de la demanda

Como se ha mencionado, la ciudadana Sandra Mónica Cardozo Rojas considera que el numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 debe ser declarado inexecutable por cuanto vulnera los artículos 13, 23, 29, 53 y 58 de la Constitución Política.

La representante del Ministerio Público que actúa dentro del presente proceso de constitucionalidad, se opone a esta solicitud por considerar que las normas demandadas no trasgreden los preceptos constitucionales mencionados ni ningunos otros. También sugiere la posibilidad de que la Corte declare la existencia de cosa juzgada, ya que en el fondo los cuestionamientos de la demandante fueron ya respondidos en la sentencia C-544 de 2005, encontrándose que la norma aquí demandada es plenamente executable.

Para resolver sobre esta demanda, la Corte hará previamente un breve análisis sobre el sentido y alcance de la norma demandada y reiterará la jurisprudencia que sobre el tema ha formulado en el pasado. Cumplido lo anterior, volverá sobre los cargos formulados por la demandante, extraerá las conclusiones que resulten pertinentes, y a partir de ellas adoptará la decisión que corresponda.

#### 1) La naturaleza jurídica de la norma cuya inexecutable se demanda

La misma ciudadana demandante pone de presente que en la sentencia C-544 antes citada la Corte Constitucional estableció la diferencia existente entre sanciones e inhabilidades, e hizo claridad sobre el hecho de que el numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 aquí demandado consagra una inhabilidad, que si bien se configura dentro de un contexto sancionatorio, no tiene en sí misma el carácter de sanción. Esta fue la razón principal para desestimar los cargos entonces planteados contra la norma en comento, relacionados con la eventual violación del artículo 29 constitucional.

En efecto, el numeral 2° demandado consagra una prohibición o limitación, que priva de la posibilidad de desempeñar cargos públicos a aquellas personas que, dentro de los cinco (5) años anteriores, hayan sido sancionadas disciplinariamente en tres (3) o más ocasiones por faltas graves o leves dolosas, o por ambas. Es claro que se trata de una inhabilidad y no de una sanción, no sólo porque así está denominado el artículo 38 del cual esta norma hace parte, sino porque esos son sus efectos y naturaleza.

Otra prueba de que no se trata de una sanción es que aquellas personas que se encuentren en la hipótesis de hecho considerada por la norma, pero que no busquen o pretendan acceder a un cargo público, no verán afectada ni desmejorada en absoluto su situación jurídica. Les está vedado, únicamente, acceder a cargos públicos, mientras esta inhabilidad se encuentre vigente.

Ahora bien, en lo que se refiere al numeral 2°, en la sentencia mencionada en precedencia la Corte hizo un recuento de la ya largamente sostenida doctrina en torno a la naturaleza jurídica de las inhabilidades<sup>2</sup>. Como lo ha explicado la Corte de manera reiterada, y puede apreciarse a lo largo de esa recopilación, la principal finalidad de las inhabilidades es la de procurar y, en la medida de lo posible, garantizar la pulcritud, probidad y capacidad de las personas que se vinculan al servicio público, para lo cual se impide entonces el acceso a éste de quienes no cumplan con los estándares que el legislador ha estimado adecuados y necesarios.

Por ello, una inhabilidad normalmente se soporta en una de las dos consideraciones siguientes: i) En algunos casos se trata de situaciones particulares en las que las personas interesadas en acceder al servicio público se encuentran en la actualidad, a partir de las cuales podrían tener dificultad para garantizar el completo y adecuado cumplimiento de sus funciones, y en particular la recta aplicación del principio de imparcialidad<sup>3</sup> (enfoque preventivo). Por ejemplo, es este el caso de las inhabilidades fundadas en situaciones de parentesco, en la previa ocupación de otros cargos públicos o privados, o en la reciente celebración de contratos entre el candidato y la administración pública. ii) El otro grupo de inhabilidades es el de aquellas que toman en cuenta el comportamiento pasado del individuo en cuestión y, en razón del carácter reprochable de sus pasadas actuaciones, le excluyen de la posibilidad de ocupar tales cargos (enfoque sancionatorio). Estas últimas inhabilidades suelen ser consecuenciales o accesorias a las sanciones propiamente dichas (en lo que se refiere al momento y la circunstancia en

que se originan), pero no comparten con ellas su naturaleza sancionatoria.

Claramente, la inhabilidad consagrada en la norma cuya exequibilidad se debate es de las segundas. Sin embargo, en razón de la precisión hecha al final del párrafo precedente, es necesario advertir que no podrían estimarse como inviables en relación con este tipo de inhabilidades aquellas situaciones que no resultan constitucionalmente aceptables en relación con disposiciones legales de carácter verdaderamente sancionatorio.

La norma demandada no sanciona, aunque sí es cierto que se relaciona y es consecuencia mediata de sanciones que la persona haya tenido en el pasado. Por lo demás, una inhabilidad como la prevista en esta norma es una situación en la que el interés general afecta y limita un interés particular, pues mientras que el propósito de garantizar la excelencia y buena marcha de la administración pública beneficia a todas las personas que habitan en Colombia, la restricción derivada de no poder acceder al servicio público afecta individualmente a personas específicas.

En conclusión, la Corte no abriga duda alguna respecto del hecho de que, como se expuso en la precitada sentencia C-544 de 2005, la norma aquí demandada consagra una inhabilidad y no tiene en modo alguno, carácter sancionatorio frente a quienes resulten afectados por ella.

## 2) Reiteración de jurisprudencia en torno a la legitimidad constitucional de las inhabilidades para ejercer cargos públicos

Cada vez que ha existido la oportunidad de analizar el tema, la Corte ha sido enfática en defender la legitimidad constitucional de las inhabilidades, no obstante las limitaciones que ellas imponen a aquellos que se sitúen en las hipótesis contempladas en las correspondientes normas. Ello se hizo de manera detallada en la citada sentencia C-544 de 2005.

Así por ejemplo, en relación con la tensión existente entre el interés particular del ciudadano afectado por la inhabilidad, y el interés general de la colectividad, ha sostenido la Corte:

*"...el señalamiento de un régimen de inhabilidades puede llegar a contraponer el ejercicio del interés personal del titular del derecho político que pretende acceder al desempeño del cargo o función públicos, con el interés general que se protege a través de las limitaciones al mismo. De ahí que sea factible una regulación restrictiva del derecho político aludido con reducción del ámbito de goce para su titular, bajo el entendido de que prevalece la protección de ese interés general, concretado en la moralización, imparcialidad y eficacia del funcionamiento del Estado colombiano."*<sup>4</sup>

Por lo demás, teniendo en cuenta el propósito que cumplen las inhabilidades, el tema aquí debatido puede apreciarse desde la perspectiva planteada por esta Corte en la sentencia C-209 de marzo 1° de 2000, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se hizo una pertinente reflexión a propósito de las inhabilidades que se generan a partir de las sanciones penales, reflexión que por la naturaleza de las situaciones, puede resultar ilustrativa en el presente caso. Dijo entonces la Corte:

*"En realidad, las normas que prohíben el ejercicio de cargos públicos a quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad sin límite de tiempo -lo ha dicho la Corte -, antes que juzgarse a partir de la sanción impuesta al ciudadano, deben evaluarse desde la perspectiva de la exigencia que se impone al ejercicio del cargo, pues de este modo no sólo se logra conservar incólume la idoneidad del servidor público en lo que toca con el desarrollo y ejecución de sus funciones, sino también permite transmitirle a la comunidad un cierto grado de confianza en lo relativo al manejo de los asuntos de interés general, pues hace suponer que éstos se encuentran a cargo de personas aptas cuyo comportamiento no ha sido objeto de reproche jurídico alguno."*<sup>5</sup>

Es entonces claro para esta Corte que resulta absolutamente válido y legítimo establecer inhabilidades para ocupar cargos públicos como consecuencia de las sanciones de que el individuo haya sido objeto, sin que por ello la inhabilidad constituya en sí misma una nueva sanción.

De otra parte, la Corte ha sostenido de manera permanente que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para establecer inhabilidades que restrinjan la posibilidad de acceder a cargos públicos o limiten otros derechos, siempre que lo haga dentro de los parámetros permitidos por la Constitución Política. Entre los pronunciamientos más importantes relacionados con este tema<sup>6</sup> baste mencionar, entre los más recientes el siguiente:

*"Sobre el particular cabe precisar que, como igualmente ya se explicó, el Legislador goza de un amplio margen de configuración en materia de establecimiento de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en relación con el ejercicio de funciones públicas, que debe respetar, sin embargo, los límites que en este campo impone la Carta Política, bien por que ella haya fijado de manera explícita determinados parámetros, bien porque la actuación del Legislador deba subordinarse a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos, al tiempo que el ejercicio de la referida potestad de configuración no puede ser irrazonable ni desproporcionada."* (Sentencia C-1172 de noviembre 17 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis)

No queda duda entonces de que, con el propósito de garantizar los principios de eficacia, moralidad, imparcialidad, y los demás que han sido postulados en el artículo 209 de la Constitución como característicos de la función administrativa, el legislador tiene la potestad autónoma de establecer inhabilidades e incompatibilidades para ejercer cargos públicos, pudiendo apreciar y escoger aquellas situaciones que a su juicio merezcan este tratamiento y por ello resulte conveniente y/o necesario regular, siempre que tenga el buen cuidado de no transgredir las restricciones que a este respecto le impone la misma Constitución Política.

## 3) Análisis de los cargos de inconstitucionalidad formulados

En opinión de la demandante la norma cuestionada vulnera varios preceptos constitucionales, entre ellos el principio de no retroactividad de la

ley (que la demandante fundamenta en los artículos 29 y 58 de la Carta Política), el principio de favorabilidad, el principio de la igualdad (art. 13) y el principio de seguridad jurídica.

Es necesario advertir en este punto que si bien la actora formula algunas críticas que intenta estructurar como cargos de inconstitucionalidad contra la norma demandada, no existe adecuada correspondencia entre éstos y las distintas normas constitucionales que la demandante estima vulneradas por aquélla. Así por ejemplo, no existen en la demanda cargos que se fundamenten en los artículos 23 y 53 de la Constitución Política, no obstante que la actora los invoca como vulneradas por la norma legal que se estudia. Por ello la Corte se abstendrá de analizar en esta sentencia la eventual violación de estos preceptos constitucionales por parte de la norma acusada.

De acuerdo con lo expuesto por la ciudadana actora, las principales razones que sustentarían la inconstitucionalidad denunciada son:

- 1- La norma permite tener en cuenta para efectos de la configuración de esta inhabilidad sanciones disciplinarias impuestas a partir de hechos sucedidos con anterioridad a su vigencia, e incluso, posiblemente, sancionados como falta antes de comenzar dicha vigencia.
- 2- Podría llegar a desconocerse el principio de favorabilidad, si la inhabilidad se entiende configurada aunque alguna de las conductas sancionadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 734 de 2002 sea actualmente objeto de una consideración menos estricta que en el tiempo en que fue cometida.
- 3- Dependiendo de la desigual diligencia de los operadores de la ley disciplinaria o de otras circunstancias igualmente casuales, dos o más personas que hubieren cometido las mismas faltas sancionables podrían verse sometidas o no a la inhabilidad que la norma establece, o que la inhabilidad correspondiente esté vigente hasta fechas más tempranas en unos casos y más tardías en otros.
- 4- En razón al margen de calificación que la ley permite al operador disciplinario en torno a la gravedad de la falta, frente a la posible comisión de un hecho sancionable, el funcionario no tendría completa certeza de si la sanción que podría imponerse generará o no la inhabilidad que la norma demandada establece.
- 5- La demandante cuestiona también el hecho de que actualmente la Procuraduría General de la Nación aplique la norma en la forma descrita en el punto 1 de la presente enumeración, esto es, teniendo en cuenta las sanciones generadas a partir de hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia del actual Código Disciplinario.

Ahora bien, previo al análisis de los cargos formulados por la demandante, y al examinar detenidamente en este momento procesal las acusaciones planteadas, encuentra la Corte que en dos de estos casos existe una formulación apenas aparente de cargos de inexecutableidad.

A este respecto vale la pena reiterar que en desarrollo de lo previsto en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional ha puesto de presente que cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad un ciudadano presenta una demanda ante ella, dicho escrito, y en particular los cargos formulados, deben cumplir con una serie de requerimientos destinados a hacer posible un verdadero análisis de exequibilidad en torno al asunto planteado.

Sobre el tema es del caso traer a colación los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual la Corte Constitucional reunió y sistematizó la jurisprudencia por ella proferida a este respecto. En dicha ocasión se señalaron los criterios mínimos que debe reunir el concepto de violación, el cual debe plantearse a través de la formulación de uno o más cargos, cada uno de los cuales debe estar soportado en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Estos criterios son presentados y definidos de manera concreta en el citado pronunciamiento.

De los cargos formulados por la demandante y resumidos en los párrafos precedentes, observa la Corte que el tercero y el quinto no cumplen cabalmente estos criterios.

En el cargo tercero, en el cual se afirma que la norma viola el artículo 13 de la Constitución Política, la demandante presenta ejemplos hipotéticos de aplicación de ésta a partir de los cuales podría presentarse la vulneración al derecho a la igualdad.

En este caso hay mención, pero no real confrontación con lo instituido en el citado artículo, además de lo cual el cargo carece de varios de los atributos mencionados, entre ellos la claridad, la especificidad, la suficiencia, pero sobre todo, la necesaria certeza, que según lo explicado en el pronunciamiento arriba referido, consiste en que *"la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente '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"*. Como es evidente, el cargo propuesto por la actora no demuestra, ni al menos genera duda, en cuanto a que la denunciada vulneración a la igualdad se derive directamente del contenido de la norma. Por el contrario, es claro que ella resultaría apenas de una particular forma de apreciar la eventual aplicación de la misma a casos concretos, situación puramente hipotética que no es suficiente para configurar un cargo válido de inconstitucionalidad. Por ello, la Corte se declarará inhibida para decidir sobre esta acusación.

Por su parte, el cargo quinto, en el que se denuncia la forma en la que, al decir de la actora, la Procuraduría General de la Nación interpreta la norma demandada, no configura en realidad cargo alguno, en especial por cuanto, tal como lo pone de presente la misma actora, así como esta Corte en las sentencias que ella cita<sup>7</sup>, no hace parte de la función de control constitucional entrar a valorar las interpretaciones que de las normas demandadas, hagan los operadores jurídicos. Lo anterior no impide que, cuando la norma demandada sea particularmente oscura, resulte necesario dilucidar claramente su sentido, para poder examinar de fondo el alcance y validez de los cargos formulados en la demanda, lo cual es evidente que no ocurre en este caso.

En consecuencia, la Corte limitará su estudio a los cargos primero, segundo y cuarto formulados por la actora, a lo cual procede a continuación.

#### 4) Enfoque sobre la inconstitucionalidad aducida en los cargos atendibles

Son tres, pues, los motivos de inconstitucionalidad de la norma demandada, que corresponde a la Corte estudiar en este caso. Son ellos el referente a la violación al principio de irretroactividad de la ley, lo relacionado con el desconocimiento al principio de favorabilidad en la aplicación de la ley disciplinaria, y el que la demandante ha denominado violación al principio de seguridad jurídica.

A continuación, la Corte aborda brevemente, y en ese mismo orden, cada uno de los aspectos arriba enumerados.

##### 4.1. Contabilización para efectos de esta inhabilidad, de sanciones generadas en hechos anteriores a la vigencia de la ley

La demandante encuentra cuestionable esta circunstancia, como contraria al principio de no retroactividad de la ley.

A este respecto, debe la Corte comenzar por indicar que la Constitución no consagra como principio general, y con el alcance que la demandante le atribuye, la prohibición de que las leyes se apliquen con retroactividad. Existen sí en la Constitución, prohibiciones expresas sobre la retroactividad de la ley frente a materias específicas.

Así por ejemplo, el segundo inciso del artículo 29 advierte que "*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa,...*". Por su parte, el artículo 58 garantiza "*...la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores*". Finalmente, dice el artículo 363 en su inciso segundo que "*Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad*".

Muy por el contrario, la retroactividad es ocasionalmente permitida, siempre que el legislador tenga el cuidado de advertir con claridad qué disposiciones legales se aplicarán a hechos anteriores, con base en qué elementos y a partir de qué fechas.

Por otra parte, la Corte ha aclarado de manera suficiente y en varias oportunidades que, en tanto las inhabilidades que toman como referencia las sanciones de las que la persona haya sido objeto no son en sí mismas sanciones, ellas bien pueden tomar en cuenta faltas que tuvieron lugar y/o sanciones que fueron impuestas con anterioridad a la vigencia de la ley que establece la inhabilidad.

Sobre este tema la Corte ha sostenido:

*"Tampoco podría calificarse de inconstitucional el carácter intemporal que la norma le reconoce a la prohibición allí prevista, pues, tal como lo ha venido afirmando esta Corporación y ahora se reitera, las causales de inelegibilidad 'sin límite de tiempo', estructuradas a partir de la existencia previa de antecedentes penales, esto es, de sentencias condenatorias por delitos no políticos ni culposos, no conllevan un desconocimiento del Estatuto Superior -particularmente del principio de imprescriptibilidad de las penas- toda vez que el fundamento de su consagración no reposa en la salvaguarda de derechos individuales, sino en la manifiesta necesidad de garantizar y hacer prevalecer el interés general. Es así como la propia Constitución Política le reconoce efectos intemporales a esta causal de inhabilidad -la referida a la existencia de sentencia judicial condenatoria-, cuando directamente la regula para los congresistas (Art. 179-1), el Presidente de la República (Art. 197) y el Contralor General (Art.267)." (Sentencia C-209 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).*

Esta doctrina no depende de que la sanción que se toma en cuenta sin límite de tiempo sea de carácter penal (como lo era en el caso en referencia), ya que para la Corte es igualmente aceptable esta circunstancia aunque las sanciones que se tengan como referencia sean de carácter puramente disciplinario o de otra índole.

En una situación semejante, aunque no relacionada con el servicio público, hizo la Corte reflexiones particularmente esclarecedoras para un caso como el aquí debatido:

*"De lo anterior se concluye que la intemporalidad de las inhabilidades legales no desconoce el principio de imprescriptibilidad ni el de legalidad de las sanciones, y que ello se debe primordialmente a que la causa final de dichas normas no es castigar la conducta personal de quien ha llevado a cabo conductas jurídicamente reprochables, sino preservar la confianza pública en la idoneidad y transparencia en el ejercicio de la función pública o en la prestación de un servicio público. Es decir, la consagración de un régimen de inhabilidades no constituye ejercicio del poder punitivo o sancionador del Estado, ni aun cuando las limitaciones que resulten aplicables para acceder a ciertos cargos o desarrollar ciertas actividades se deriven de conductas legalmente sancionadas." (Sentencia C-1062 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).*

En suma, la principal razón que justifica esta situación es, de nuevo, el hecho de que la inhabilidad que toma en cuenta sanciones anteriores impuestas al individuo en cuestión, no es en sí misma una nueva sanción, sino una medida de protección social encaminada a garantizar el buen funcionamiento de la actividad regulada (el servicio público) y la prevalencia de principios esenciales y fundamentales para la buena marcha de la administración pública, entre ellos la igualdad, la moralidad y la imparcialidad.

##### 4.2. Podría violarse el principio de favorabilidad frente a la distinta consideración que la ley disciplinaria hace de una determinada falta sancionable antes y después de entrar en vigencia la Ley 734 de 2002

Sobre este tema, la Corte llama la atención sobre el hecho de que la favorabilidad es un principio frente a materias penales, que se ha extendido legalmente a otras áreas, lo que lo ha convertido en normalmente aplicable en el ámbito sancionatorio. De allí que, teniendo en cuenta que según lo ha demostrado la Corte, la inhabilidad contenida en la norma demandada no tiene el carácter de sanción, no es del caso aplicar este principio con el fin de que ciertas sanciones no sean tenidas en cuenta al momento de determinar la ocurrencia de la inhabilidad, así la conducta

sancionable tenga ahora una connotación más benigna que cuando tuvo lugar el hecho sancionado. A este respecto, téngase en cuenta que antecedentes como las sentencias T-625 de 1997 y C-328 de 2003, que la demandante cita en sustento de su ataque, se refieren claramente a la favorabilidad en la aplicación de sanciones, situación diferente a la que en esta ocasión ocupa a la Corte.

Por otra parte, la demandante invoca también el artículo 15 (debe ser 14) de la Ley 734 de 2002, en el cual se consagra por la ley el principio de favorabilidad en la aplicación de la normatividad disciplinaria. A este respecto, debe reiterarse el hecho de que, como está planteado, este principio tiene validez exclusivamente dentro de ese contexto sancionatorio, que no es el que tiene lugar en el caso presente, por lo que resulta inaplicable. Pero, además, no es posible sustentar un cargo de constitucionalidad a partir de la invocación de una norma de rango puramente legal.

#### 4.3. La discrecionalidad del operador disciplinario para calificar la falta genera incertidumbre frente a la configuración de la inhabilidad

La ciudadana demandante considera que el sistema de *numerus apertus*, adoptado por la ley disciplinaria y que ella misma describe en su libelo de demanda, crea una incertidumbre inadmisibles desde el punto de vista constitucional, en cuanto el funcionario público no tendría, frente a la eventual comisión de una falta disciplinaria por parte suya, seguridad sobre si este hecho dará o no lugar a una sanción que pueda ser contabilizada para efectos de configurar la inhabilidad de que trata la norma demandada. La incertidumbre deriva del hecho de que, conforme a dicho sistema, el operador disciplinario podrá considerar la falta como dolosa o como culposa, de lo cual dependería que la sanción impuesta cuente o no, para efectos de dar lugar a la inhabilidad aquí cuestionada.

A este respecto es necesario indicar que en múltiples ocasiones, tanto antes como durante la vigencia de la Ley 734 de 2002, la Corte ha estudiado las implicaciones del mencionado sistema, encontrando en todos los casos que éste no resulta cuestionable desde el punto de vista constitucional.

De otra parte, la queja de la actora se sustenta de manera implícita en la premisa de que los principios del derecho penal se aplican de igual manera a las otras formas del derecho sancionatorio, y más concretamente al derecho disciplinario, lo cual la Corte ha descartado de manera reiterada. Sobre este tema determinó la Corte en la sentencia C-948 de noviembre 6 de 2002 (M. P. Álvaro Tafur Galvis):

*"Dicha especificidad en lo que tiene que ver con el derecho disciplinario ha sido objeto de consideración por esta Corporación en numerosas ocasiones<sup>8</sup>, en las que se ha referido particularmente a tres aspectos que, por lo demás, revisten especial importancia para el examen de los cargos planteados por el actor, ello son (i) la imposibilidad de transportar integralmente los principios del derecho penal al derecho disciplinario, (ii) el incumplimiento de los deberes funcionales como fundamento de la responsabilidad disciplinaria y (iii) la vigencia en el derecho disciplinario del sistema de sanción de las faltas disciplinarias denominado de los números abiertos, o numerus apertus, por oposición al sistema de números cerrados o clausus del derecho penal."* (No está en negrilla en el texto original).

Esta doctrina ha sido reiterada en gran número de sentencias, tanto de constitucionalidad como de tutela, siendo pertinente destacar entre ellas las siguientes: C-124 de 2003 (M. P. Jaime Araújo Rentería), T-1093 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-853 de 2005 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y T-1102 de 2005 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

Adicionalmente, de manera precisa, la Corte ha considerado constitucionalmente aceptable el sistema de *numerus apertus* para la tipificación de las faltas disciplinarias sancionables, aun cuando este mismo sistema no sea de recibo para la tipificación de los delitos. Sobre esta importante diferencia ha resaltado la Corte:

*"En relación con la precisión de la definición previa de las conductas que serán sancionadas, la Corte ha aceptado de tiempo atrás que en este ámbito es admisible que las faltas disciplinarias se consagren en 'tipos abiertos', 'ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos'. La infracción disciplinaria implica siempre el incumplimiento o desconocimiento de un deber del servidor público; 'la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneración de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas'. En esa medida, las normas disciplinarias estructuradas en forma de tipos abiertos remiten a un complemento normativo, integrado por todas las disposiciones en las que se consagran los deberes, mandatos y prohibiciones aplicables a los servidores públicos; y es a este complemento al cual debe acudir el juez disciplinario al momento de decidir sobre la existencia de responsabilidad y la procedencia de las sanciones correspondientes."*<sup>9</sup> (No está en negrilla en el texto original).

Es entonces claro para la Corte que el sistema de *numerus apertus* adoptado de tiempo atrás por las normas disciplinarias es válido y aceptable dentro de dicho contexto. Ello por cuanto los funcionarios públicos, al tomar posesión de sus cargos, asumen un compromiso particularmente exigente en lo que se refiere al cumplimiento de las normas aplicables y de los deberes que de manera específica asumen, en cuya observancia está interesado y comprometido el interés público. Por consiguiente, no resulta posible cuestionar la constitucionalidad de una norma como la demandada so pretexto de que, como consecuencia de la aplicación de este principio, el funcionario público no tendría certeza sobre si su mal comportamiento generará o no la inhabilidad aquí cuestionada.

#### 5) La existencia de cosa juzgada en relación con los cargos formulados

Realizado el análisis detallado de los cargos formulados por la demandante, la Corte debe llamar la atención sobre el hecho de que todos ellos tienen en común la circunstancia de estar sustentados sobre la premisa, claramente descartada por la Corte, de que cuando la norma demandada establece una inhabilidad para ocupar cargos públicos a quienes hayan acumulado tres o más sanciones disciplinarias de las características ya anotadas dentro de los cinco últimos años, está imponiendo en realidad una nueva sanción.



Así las cosas, y dado que la posible consideración de esta norma como constitutiva de sanción, y por ende violatoria del debido proceso (art. 29 de la Constitución Política), fue el tema sobre el cual se pronunció la Corte al declarar la exequibilidad de esta mismo precepto mediante la sentencia C-544 del 24 de mayo de 2005, la Corte encuentra, en coincidencia con lo que propusiera de manera subsidiaria la representante del Ministerio Público que intervino dentro de este proceso, que es procedente reconocer el efecto de cosa juzgada de la mencionada sentencia, y en tal sentido se pronunciará en la parte resolutive de esta providencia.

#### VIII. CONCLUSIÓN

Concluido el análisis de los cargos planteados por la demandante y teniendo en cuenta que las situaciones propuestas y analizadas son esencialmente las mismas estudiadas en oportunidad anterior, la Corte procederá a reconocer el efecto de cosa juzgada de la correspondiente providencia, en relación con los cargos así referidos en el estudio precedente. Además, también de acuerdo con lo antes explicado, se declarará inhibida para decidir de fondo el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho a la igualdad.

#### IX. DECISION

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

Primero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-544 de 2005, que declaró exequible, exclusivamente por el cargo analizado, el numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

Segundo: Declararse inhibida para proferir un fallo de fondo en relación con el cargo por violación del principio de igualdad, formulado respecto del numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la gaceta de la corte constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

*AUSENTE EN COMISION*

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

*AUSENTE EN COMISION*

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ A LA SENTENCIA C-987 DE 2006

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos/COSA JUZGADA

CONSTITUCIONAL-Desconocimiento de sus efectos en sentencia de constitucionalidad/PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA-Desconocimiento (Aclaración de voto)

*El argumento principal que soporta mi aclaración de voto está dado en que a pesar de que la Corte concluye en la existencia de la cosa juzgada relativa, procede a realizar como se aprecia de la parte motiva de la sentencia C-987 de 2006, una serie de consideraciones y conclusiones adicionales a las contenidas en la sentencia que dispuso estarse a lo resuelto -C-544 de 2005-, por lo que termina desvirtuando los efectos de la cosa juzgada y, por ende, desconociendo la seguridad jurídica para garantía de la sociedad en cuanto a las determinaciones de esta Corporación.*

Referencia: Expediente D-6273

Demandante: SANDRA MÓNICA CARDOZO ROJAS.

Norma acusada: artículo 38, parcial, de la ley 734 de 2002, "por la cual se expide el código disciplinario único"

Magistrado ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, hago expreso las consideraciones que me llevan a aclarar el voto en esta oportunidad respecto a la sentencia C-987 de 2006.

El argumento principal que soporta mi aclaración de voto está dado en que a pesar de que la Corte concluye en la existencia de la cosa juzgada relativa, procede a realizar como se aprecia de la parte motiva de la sentencia C-987 de 2006, una serie de consideraciones y conclusiones adicionales a las contenidas en la sentencia que dispuso estarse a lo resuelto -C-544 de 2005-, por lo que termina desvirtuando los efectos de la cosa juzgada y, por ende, desconociendo la seguridad jurídica para garantía de la sociedad en cuanto a las determinaciones de esta Corporación.

En efecto, la Corte en la sentencia C-987 de 2006, resolvió:

*"PRIMERO: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-544 de 2005, que declaró exequible, exclusivamente por el cargo analizado, el numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.*

*SEGUNDO: Declararse inhibida para proferir un fallo de fondo en relación con el cargo por violación del principio de igualdad, formulado respecto del numeral 2° del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda."*

La accionante demandó la inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, por vulnerar los artículos 13, 23, 29, 53 y 58 de la Constitución.

En la parte considerativa de dicha decisión la Corte procede a realizar un estudio y análisis de la norma acusada al referir: 1) a la naturaleza jurídica de la norma cuya inexecutable se demanda, 2) la reiteración de la jurisprudencia en torno a la legitimidad constitucional de las inhabilidades para ejercer cargos públicos, 3) al análisis de los cargos de inconstitucionalidad formulados, y 4) al enfoque sobre la inconstitucionalidad aducida en los cargos atendibles, donde además alude a: 4.1) la contabilización para efectos de la inhabilidad, de sanciones generadas en hechos anteriores a la vigencia de la ley, 4.2) podría violarse el principio de favorabilidad frente a la distinta consideración que la ley disciplinaria hace de una determinada falta sancionable antes y después de entrar en vigencia la Ley 734 de 2002, 4.3) la discrecionalidad del operador disciplinario para calificar la falta genera incertidumbre frente a la configuración de la inhabilidad.

En cada uno de dichos puntos la Corte realiza nuevas consideraciones a las contenidas en la decisión que le permiten extraer conclusiones adicionales respecto a la sentencia sobre la cual finalmente dispuso estarse a lo resuelto.

Por último, la Corte se inhibe expresamente en la parte resolutoria respecto al cargo por violación del principio de igualdad y en la parte motiva implícitamente al indicar que no hay cargos contra los artículos 23 y 53.

Ahora bien, observada la sentencia C-544 de 2005, sobre la cual la Corte dispuso estarse a lo resuelto, el problema jurídico planteado se redujo:

*"En el caso sometido a estudio, los demandantes advierten que la norma acusada quebranta el principio del debido proceso (art. 29 C.P.) porque sanciona nuevamente a los servidores públicos que han acumulado un número determinado de sanciones disciplinarias, con lo cual se deja de penalizar la conducta concreta del individuo para sancionar su personalidad."*

Decisión en la cual la Corte aludió concretamente a: 1) la naturaleza jurídica de la disposición demandada, 2) naturaleza y clasificación de las

inhabilidades, y 3) la jurisprudencia constitucional en la materia, para así concluir en la exequibilidad del numeral acusado respecto al cargo analizado -cosa juzgada relativa-, bajo el argumento que la nueva inhabilidad no es una sanción (art. 29 Superior), ni contradice lo señalado en un precedente anterior.

El artículo 243 de la Constitución, señala que las sentencias que profiere la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, sobre lo cual la jurisprudencia constitucional ha señalado que *"se traduce en el carácter inmutable, intangible, definitivo, indiscutible y obligatorio de los fallos cuando se han dado los trámites y se han cumplido las condiciones y requisitos previstos por la ley"*.<sup>10</sup>

También la Corte ha indicado que si bien cuando ejerce el control de constitucionalidad debe confrontar la norma acusada con la totalidad de las disposiciones constitucionales, ello no obsta para que en su condición de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución determine los efectos de sus propias decisiones<sup>11</sup>. Por ello, puede suceder que la Corte al declarar la exequibilidad de una disposición lo limite al cargo analizado o a su confrontación con una determinada disposición constitucional -cosa juzgada relativa-, evento en el cual la cosa juzgada constitucional ha operado exclusivamente en relación con lo examinado y decidido en la sentencia, pero puede ser nuevamente demandada la disposición por cargos diferentes a los examinados en la sentencia.

Por consiguiente, el *"ámbito de la cosa juzgada relativa será el que la propia Corte haya definido en la sentencia anterior. De esta manera se preserva la seguridad jurídica puesto que el referente es objetivo y previo"*<sup>12</sup>. Es decir, no permite un segundo pronunciamiento de la Corte sobre lo examinado en la respectiva decisión, salvo la Corte haga explícito el abandono de dicha decisión por específicas circunstancias.

En la presente decisión la Corte al haber dispuesto el estarse a lo resuelto en la sentencia C-544 de 2005, que declaró exequible el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, exclusivamente por el cargo analizado, ha debido limitarse a manifestar la existencia de la cosa juzgada relativa reiterando el contenido de la decisión y no proceder, como lo hizo, a realizar una serie de consideraciones y conclusiones adicionales que terminan desvirtuando los efectos de la cosa juzgada respecto al cargo examinado -carácter inmutable e inmodificable- y, por ende, desconociendo la seguridad jurídica.

Así dejó sentado los argumentos que me llevan a aclarar el voto en esta oportunidad.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Cabe agregar que esta situación sólo podrá presentarse dentro de los cinco (5) primeros años de vigencia de la norma, los cuales concluirán el día 5 de mayo de 2007.

2 En este fallo la Corte cita, entre otras varias, las siguientes sentencias: C-564 de 1997 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), C-780 de 2001 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-1062 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

3Mencionado por el artículo 209 de la Constitución Política como uno de los principios que deben regir el ejercicio de la función administrativa.

4 Sentencia C-952 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

5 Sentencia C-209 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Dentro de esta línea jurisprudencial pueden citarse, entre muchas otras, las sentencias C-617 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), C-1412 de 2000 (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-200 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-952 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-1212 de 2001 (M. P. Jaime Araújo Rentería), C-373 de 2002 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-064 de 2003 (M. P. Jaime Araújo Rentería), C-625 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-015 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), en todas las cuales se plantean estos límites y restricciones.

7Sentencias C-686 de 1996 (M. P. Alejandro Martínez C.) y C-1106 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre L.)

8Al respecto ver la síntesis efectuada en la Sentencia C- 181/02 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra (con salvamento parcial de voto de los Magistrados Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Álvaro Tafur Galvis). En el mismo sentido ver también las sentencias C-708/99, C-155/02 y C-373/02.

9Sentencia T-1093 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Este fallo remite a su vez a los planteamientos previamente hechos en las sentencias C-948 de 2002 (ya citada) y C-404 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

10Sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

11Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

12C-382 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:17:52