Sentencia C-015/20

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para el estudio de un precepto que aún no se encuentra vigente

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición y fundamento

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

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

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumple con los requisitos de aptitud sustantiva

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Finalidad/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Materias que regula/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Características

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN REGULACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Criterios para determinar los asuntos que requieren de su trámite

LEY ESTATUTARIA-Procedimiento de expedición más riguroso

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación restrictiva

DERECHOS POLITICOS-Titularidad

DERECHOS POLITICOS-Alcance

CIUDADANIA-Atributo fundamental para el ejercicio de derechos políticos

DERECHOS POLITICOS-Restricciones

DERECHOS POLITICOS-Permiten que haya una participación activa por parte de los ciudadanos

CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS-No se opone a que legislador establezca sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION-Potestad disciplinaria en relación con los servidores públicos, incluidos los de elección popular

SUSPENSION PROVISIONAL EN MATERIA DISCIPLINARIA-Alcance constitucional y legal/SUSPENSION PROVISIONAL EN MATERIA DISCIPLINARIA-Procedencia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Competencia exclusiva del legislador ordinario

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DISCIPLINARIA-Jurisprudencia constitucional

DERECHOS POLITICOS-Límites

(…) esta Corporación ha precisado que el derecho a la participación política puede limitarse, siempre que no se afecte su núcleo esencial. Inclusive, la propia Constitución lo hace, al señalar que se requiere de la ciudadanía para ejercer estos derechos. A su vez, la norma superior ha previsto que en los casos determinados por el legislador es posible suspender los derechos políticos, ya sea mediante sentencia judicial, fallo disciplinario o de responsabilidad fiscal. Esta potestad de configuración es amplia en esas materias, empero se encuentra limitada por los principios constitucionales, las garantías procesales, al igual que por los mandatos de racionalidad y proporcionalidad de las sanciones, y por las obligaciones contraídas en los tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad

PROCESO DISCIPLINARIO-Suspensión provisional

SUSPENSION PROVISIONAL DE LOS FUNCIONARIOS DE ELECCION POPULAR-Carece de reserva de ley estatutaria

En definitiva, la Sala Plena concluyó que la suspensión provisional de los funcionarios de elección popular carece de reserva de ley estatutaria, por cuanto, en aplicación del criterio restrictivo de la procedencia de trámite cualificado, se constata que no tiene por objeto directo regular el derecho político de acceso a cargos públicos. Así mismo, no es una regulación sistemática, integral y estructural de la garantía mencionada, dado que no señala las características de la misma. Tampoco afecta el núcleo esencial de ese derecho político, ni apareja una interferencia desproporcionada, como advierten las Sentencias C-108, de 1995, C-406 de 1995, C-280 de 1996, C-028 de 2006, C-086 de 2019 y C-111 de 2019. En realidad, la materia estudiada hace parte de la órbita de competencia del legislador ordinario

Referencia: Expediente D-13235.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

Demandantes: Martha Yohana Reyes Medina y Liliana Patricia Ruíz Urrea.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D. C., veintidós (22) de enero de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES:

1. 1. El 06 de mayo de 2019, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, las ciudadanas Martha Yohana Reyes Medina y Liliana Patricia Ruíz Urrea formularon demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 217 de la Ley 1952

de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, al considerar que es contrario a las disposiciones normativas contenidas en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política de 1991.

2. Mediante Auto del 31 de mayo de 2019, el despacho del Magistrado Sustanciador se pronunció sobre la demanda formulada y resolvió admitir la demanda propuesta por Martha Yohana Reyes Medina y Liliana Patricia Ruíz Urrea por el presunto desconocimiento de los contenidos de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

De esta decisión se comunicó a diversas autoridades públicas y se invitó a participar a las Facultades de Derecho de las Universidades: (i) Externado de Colombia, (ii) Javeriana, (iii) de los Andes, (iv) Santo Tomás, (v) Nacional de Colombia, y (vi) del Rosario; así como a (vii) la Misión de Observación Electoral MOE, (viii) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y (ix) el Grupo de Investigación Partidos Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, con el objeto de que emitieran concepto en relación con la constitucionalidad de la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

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

A continuación se trascribe la disposición demandada.

“LEY 1952 DE 2019

(Enero 28)

Diario Oficial No. 50.850 de 28 de enero de 2019

“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO III.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y OTRAS MEDIDAS

“ARTÍCULO 217. SUSPENSIÓN PROVISIONAL. Durante la investigación disciplinaría o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.

El término de la suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. Dicha suspensión podrá prorrogarse por otros tres meses, una vez proferido el fallo de primera o única instancia..

El auto que decreta la suspensión provisional y las decisiones de prórroga serán objeto de consulta, sin perjuicio de su inmediato cumplimiento.

Para los efectos propios de la consulta, el funcionario remitirá de inmediato el proceso al superior, previa comunicación de la decisión al afectado.

Recibido el expediente, el superior dispondrá que permanezca en Secretaría por el término de tres días, durante los cuales el disciplinado podrá presentar alegaciones en su favor, acompañadas de las pruebas en que las sustente. Vencido dicho término, se decidirá dentro de los diez días siguientes.

Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior funcional del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.

PARÁGRAFO. Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión e inhabilidad o únicamente de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que el disciplinado permaneció suspendido provisionalmente. Si la sanción fuere de suspensión inferior al

término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia”

. DEMANDA

Las ciudadanas Martha Yohana Reyes Medina y Liliana Patricia Ruíz Urrea solicitaron la inexequibilidad del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, al considerar que es contrario a las disposiciones contenidas en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política de 1991. Las accionantes consideraron que la norma acusada desconoce la reserva de Ley Estatutaria, en cuanto restringe el efectivo ejercicio de un derecho fundamental. Para las censoras, la norma demandada regula el núcleo esencial del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, al indicar que se suspenden provisionalmente los funcionarios elegidos popularmente, cuando hubieran cometido faltas graves o gravísimas.

Así mismo, precisaron que no se configuraba la existencia de la cosa juzgada en relación con la Sentencia C-086 de 2019, toda vez que los cargos y los parámetros de constitucionalidad son diferentes en uno y otro caso. Indicaron que, en aquella ocasión, se estudió la validez del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 frente al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos por haber entregado a una autoridad administrativa la competencia de suspender los derechos políticos de un funcionario elegido popularmente; mientras la demanda actual cuestiona la misma norma pero bajo el cargo de desconocer los artículos 152 y 153 de la Constitución, que se refieren a la reserva de ley estatuaria.

. INTERVENCIONES

A. A. Entidades públicas

1. 1. Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior

Sandra Jeannette Faura Vargas, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicitó la exequibilidad del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, por considerar que se configura la cosa juzgada constitucional, al existir identidad entre la disposición acusada y lo examinado en presente proceso, toda vez que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-086 de 2019 acusó la inconstitucionalidad de la misma norma, artículo 217 de la ley 1952 de 2019 por el cual declaró exequible la norma demandada sin condicionamiento frente al

artículo 23 de la CADH. La Corte precisó que “los derechos políticos son susceptibles de limitación”, pues la Corte Interamericana había reconocido que la “determinación de límites a los derechos políticos son asuntos que corresponde a la cultura política, a la historia y las necesidades concretas de cada país”.

En el evento que la Corte Constitucional determinara la pertinencia para resolver de fondo el presente asunto, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 por considerarlas ajustadas a la Carta Política, pues los derechos políticos también son susceptibles de limitación, y su restricción debe hacerse en el marco de las exigencias de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad.

2. Nación – Departamento Administrativo de la Función Pública

A través de escrito presentado el 26 de junio de 2019, por Adriana Marcela Ortega Moreno, apoderada judicial de la Nación – Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino con el propósito de efectuar la defensa de la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada y solicitar la exequibilidad del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, en los términos que se reseñan a continuación.

i. i. Señaló que el derecho disciplinario están integrado por normas que exigen a los servidores públicos una determinada conducta en el ejercicio de sus funciones, independientemente de la forma de vinculación con el Estado o del órgano o rama que pertenezcan.

. Así mismo, explicó que la Sentencia SU-712 de 2013 había precisado que “el fundamento del control disciplinario asignado constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación”, “la competencia para investigar y suspender de sus cargos a los servidores de elección popular” no quebranta el artículo 23-2 de la Convención Americana, puesto que el ejercicio disciplinario ha sido calificado como “consustancial a la organización política y absolutamente necesaria en un estado de derecho”. La Constitución atribuye al Ministerio Público, en cabeza del Procurador General de la Nación, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular. De hecho, señaló que en la Asamblea Constituyente se respaldó esa interpretación.

. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no implica prohibir a los Estados para que en su ordenamiento jurídico interno consagren otras restricciones a los derechos políticos sino por el contrario entraña fijar pautas para que el legislador pueda regular los derechos allí señalados. La Sentencia C-028 de 2006 adujo que las sanciones disciplinarias que aparejan la suspensión del derecho de acceso a cargos públicos de congresistas no se oponen a la constitución ni a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que la norma acusada no se opone a lo que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen una suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos.

Además manifestó que el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 ha sido objeto de diferente pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, por ejemplo la reciente sentencia C-086 de 2019 resolvió la inconstitucionalidad del artículo 217 de la ley 1952 de 2019, que declaró la exequibilidad de la norma demandada. Aseveró que el paramento de control utilizado en la Sentencia en mención es diferente al caso sub examine, por lo que no se configura la cosa juzgada constitucional en la presen demanda

. La suspensión provisional es una medida de prudencia disciplinaria, que protege el principio de prevalencia de interés general. Resaltó que las sanciones son regladas y no discrecional; a saber: “(i) el servidor público debe estar en ejercicio de un cargo, función o servicio, (ii) contra él debe haberse iniciado una investigación disciplinaria o adelantarse el juzgamiento disciplinario, (iii) dicha investigación o juzgamiento debe tramitarse por la supuesta comisión de faltas disciplinarias gravísimas o graves, (iv) debe existir serios elementos de juicio, a partir de las cuales se pueda establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio hace posible: a) que el procesado interfiera en el trámite del proceso, b)que el procesado continúe cometiendo la falta por la cual se lo procesa o c) que el procesado reitere la comisión de dicha falta”.

Además para suspender al servidor público provisionalmente se debe respetar una serie de garantías; la decisión debe ser: (i) motivada (ii) temporal, (iii) necesaria: que los referidos supuestos permanezcan en el tiempo y (iv) que el funcionario que toma la decisión de suspender al servidor público es responsable, en materia disciplinaria.

. Consideró que la medida provisional no vulnera la presunción de inocencia, pues el carácter

transitorio de la suspensión significa que la medida no define la responsabilidad del servidor, porque en ella no se hace ninguna valoración sobre la culpabilidad del servidor. A su vez, no se excluye la interposición de recursos contra la medida sino que permite al servidor público interponer por ejemplo reposición o garantizar su revisión en grado de consulta.

3. Cámara de Representantes

Julián Vargas Brand, apoderado de la Cámara de Representantes, presentó escrito el 27 de junio de 2019, en donde indicó que se inhibiría para realizar pronunciamiento alguno sobre la demanda de inconstitucionalidad, porque su intervención es de carácter potestativo.

B. Instituciones de Educación Superior: Universidad Externado de Colombia

El 27 de junio de 2019, el Director del Departamento de Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia remitió concepto elaborado por el doctor Orlando Ospina Garzón y pidió a la Corte que se declarara exequible la norma censurada.

Inicialmente, estimó que no se había configurado cosa juzgada constitucional en relación con la Sentencia C-086 de 2019, decisión declaró exequibles los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019, porque los cargos que se analizan en esta oportunidad fueron diferentes a los que se estudiaron en aquella ocasión. Por ello, la Corte está habilitada para hacer un nuevo estudio de validez de la norma, dado que jamás ha estudiado un concepto de violación que se fundamente en el desconocimiento de la reserva de ley estatutaria.

En el análisis de mérito, advirtió que la norma demandada no hace parte de las materias que reserva la Constitución a un procedimiento cualificado. La jurisprudencia ha establecido que las materias que están sujetas a ley estatutaria debe ser interpretado de forma restrictiva, dado que toda norma se refiere de manera directa o indirectamente al ejercicio o restricción de un derecho fundamental, hipótesis reconocida por el artículo 152 de la Constitución. La Corte ha enfatizado que no toda norma ligada a los derechos fundamentales deber ser tramitado mediante Ley estatutaria, porque las disposiciones objeto de tramite cualificado son las que regulan el núcleo esencial del derecho o deber fundamental.

La suspensión provisional como medida cautelar o preventiva no afecta de manera directa el

núcleo esencial de alguno de los derechos políticos del ciudadano consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política, pues dicha restricción o limitación para desempeñar cargos de elección popular obedece a conductas derivadas del ejercicio mismo de la función y no a la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos de elección popular, materia que sí se encuentra sujeto a trámite especial de Ley estatutaria.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Por medio de concepto 06620 del 26 de julio de 2019, el Viceprocurador General de la Nación, con funciones de Procurador General de la Nación, solicita, de manera principal, inhibirse para emitir un pronunciamiento de mérito contra el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, en tanto la norma objeto de control no se encuentra vigente ni produciendo efectos jurídicos, pues el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 prorrogó la entrada en vigor del Código Disciplinario hasta el 1 de junio de 2021.

Así mismo estimó que no se configuraba cosa juzgada constitucional en relación con la Sentencia C-086 de 2019, por cuanto, a pesar de que se estudia la misma disposición, se trata de cargos diversos. En aquella oportunidad se cuestionó la aplicación de esa sanción para los servidores de elección popular, mientras en este caso se propone un nuevo cargo por reserva de Ley estatutaria. Entonces, sintetizó que la Corte tiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma.

En el asunto de mérito y de manera subsidiaria, el Ministerio Público considera que la norma acusada no desconoce la reserva de la Ley estatutaria prevista en el artículo 152 de la Carta, porque jamás recae sobre derechos políticos y tampoco sobre una regulación estructural de los mismos, pues “no implica anular el núcleo esencial del derecho a ser elegido,–faceta pasiva del derecho a elegir y ser elegido-, pues solo suspende temporalmente el ejercicio de las funciones de las que es titular el servidor, razón por la cual no se puede sostener que esta figura debió regularse por medio de una ley estatutaria”. Igualmente, recordó que las sanciones de destitución e inhabilidad no se han regulado por Leyes estatutaria aunque impongan limites a los derechos políticos, “la medida cautelar de suspensión provisional no debe regularse por medio de una ley estatutaria”.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. 1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1952 de 2019.

Cuestiones preliminares:

2. Las intervenciones del Jefe del Ministerio Público, la Universidad Externado de Colombia y el Ministerio del Interior plantearon defectos formales de la demanda, los cuales debe resolver la Sala Plena antes de estudiar de mérito la censura. Tales aspectos versan sobre: i) la vigencia o producción de efectos de la norma atacada; ii) el estudio sobre la configuración de la cosa juzgada material en relación con la Sentencia C-086 de 2019; y iii) la aptitud sustantiva del cargo

Una vez se realice dicho análisis, y de ser procedente, la Corte planteará el problema jurídico e iniciará el estudio de constitucionalidad de la norma demandada, según el concepto de violación de la demanda.

Análisis sobre la vigencia de la norma demandada

3. La vista Fiscal consideró que la Corte debe declararse inhibida, debido a que la norma no se encuentra vigente y no está produciendo efectos, puesto que el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 estableció que la Ley 1952 de 2019 entraría en vigor hasta el 1 de julio de 2021.

En ese escenario, la Corte debe establecer si tiene competencia para analizar la demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”, debido a que dicho estatuto carece de vigencia y solo entraría a regir hasta el 1 de julio de 2021.

3.1. El control abstracto de constitucionalidad tiene como presupuesto la existencia de una ley, pues el numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política indica “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes”.

Para efectos del control de constitucionalidad y de la competencia de esta Corte, es

relevante la figura de la promulgación y no de la vigencia. La Corte se ha inhibido para conocer normas derogadas, subrogadas y que no producen efecto alguno, como quiera que son figuras que determinan la existencia de una norma en un orden jurídico. Dicha condición ha sido constatada mediante el juicio de vigencia. La pertenencia de un enunciado prescriptivo es el presupuesto básico para iniciar un juicio de validez sobre un enunciado legal.

En contraste, ha estudiado las demandas que cuestionan enunciados jurídicos que fueron promulgadas en el sistema de derecho, pero que el legislador defirió su vigencia al futuro. Una muestra de este tipo de decisiones fueron las primeras sentencias que resolvieron las demandas formuladas en contra de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, estatuto que el legislador fijó su entrada en vigor después de su promulgación. Esa misma conclusión se ha aceptado y defendió en las demandas en las que se ha censurado el nuevo Código General Disciplinario, el cual entrará en vigor en año 2021. La competencia de este Tribunal se ha sustentado en que la norma pertenece al ordenamiento jurídico, por lo que es posible evaluar la conformidad o adecuación de ésta frente a la Constitución.

3.2. En el caso concreto, la Sala constata que la Ley 1952 de 2019 pertenece al sistema jurídico colombiano y fue promulgado en el mismo, toda vez que pasó por el trámite respectivo de aprobación en el congreso y fue sancionada por el gobierno, según dispone el artículo 157 Superior. Ante esa situación, este Tribunal tiene la competencia para evaluar la constitucionalidad de la norma censurada, pese a que su entrada en vigor sea en el año 2021. Así mismo, la norma va entrar a regir, por lo que es válido ejercer el respectivo control de constitucionalidad, toda vez que podría evitarse que comience a tener vigencia una norma que eventualmente podría ser contraria a la Carta Política.

Análisis sobre la existencia de la cosa juzgada constitucional

4. El Ministerio del Interior sostiene que en el presente caso se configura la cosa juzgada constitucional pues, en su opinión, en la sentencia C- 086 de 2019 “se definió la medida de suspensión provisional en el contexto del CDU [Código Disciplinario Único], sus presupuestos o condiciones objetivas, las garantías y los controles aplicables a ella”. Asimismo, la entidad considera que, en esa sentencia, “se hizo una revisión de varias sentencias de tutela, en las

cuales se ejerció control judicial de los actos que ordenaban suspensiones provisionales” y “se dio cuenta de la doctrina de la CIDH y de la Corte Constitucional sobre la interpretación del artículo 23 de la CADH”.

4.1. De manera concreta, se examinará si existe cosa juzgada en relación con el contenido normativo demandado, que establece la posibilidad de suspender los derechos políticos de los funcionarios de elección popular, pues esa proposición jurídica fue supuestamente estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencias C-086 de 2019.

4.2. El artículo 243 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia establece que los fallos que la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. La Corte Constitucional ha entendido que esta figura se entiende como una institución jurídica procesal, que otorga a la decisión de constitucionalidad el carácter de inmutable, vinculante y definitivo. Sus efectos varían si se adopte una decisión de inexequibilidad de la norma objeto de estudio o de exequibilidad de la misma, a saber:

i) inexequiblidad: la cosa juzgada es absoluta, en la medida en que el contenido normativo queda excluido del orden jurídico, de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política, consecuencias que operan con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada. Las autoridades tienen vedado reproducir esa proposición jurídica. De ahí que, en el evento en que algún ciudadano demande una norma declarada inconstitucional, la Corte ha precisado que el Tribunal debe “estarse a lo resuelto” en la providencia anterior.

ii) exequibilidad: La Sala Plena puede confrontar una disposición frente a la amplitud del texto constitucional. Dicho cambio de contraste normativo da origen a distintas tipologías de cosa juzgada y permite analizar cargos que nunca han sido estudiados por el juez constitucional. En ese contexto, debe estudiarse el alcance de la decisión para definir si el asunto ya fue resuelto, lo que se traduce en las siguientes posibilidades de resolución: i) descartar la cosa juzgada y emitir un pronunciamiento de fondo; o ii) “la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior”.

4.3. En el caso particular, la Corte considera que no se configura la cosa juzgada constitucional frente a la Sentencia C-089 de 2019, porque los cargos y los problemas

jurídicos estudiados en esa ocasión son diferentes a los que se analizan hoy.

Los actores de la demanda que concluyó con la Sentencia C- 086 de 2019 fundamentaron su censura en el desconocimiento de una interpretación convencional del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la jurisprudencia interamericana y de la Corte Constitucional respecto de la mencionada norma del tratado. En contraste, hoy, los ciudadanos atacan la norma por invadir la órbita del legislador estatutario, sin que se hubiese surtido el trámite pertinente.

Por ello, en la Sentencia C- 086 de 2019, la Corte Constitucional estudió la compatibilidad constitucional de la suspensión provisional de servidores públicos según los lineamientos establecidos en el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el artículo 23, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; mientras que, en el presente caso, se estudia la compatibilidad constitucional de la norma acusada a partir de la regla competencial de reserva estatutaria. En consecuencia, el problema jurídico también es diferente.

Sentencia C- 086 de 2019

Expediente D- 13235

“corresponde a este tribunal establecer si la norma contenida en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019, en tanto faculta al operador que adelanta el proceso disciplinario para suspender provisionalmente al servidor público, incluso si es de elección popular, es compatible con la norma superior prevista en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”

¿El artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 desconoció los artículos 152 y 153 de la Constitución, al permitir que una autoridad administrativa suspenda provisionalmente a los empleados públicos elegidos popularmente, disposición que, según las demandantes, tiene reserva de ley estatutaria, debido a que interfiere de manera desproporcionada el núcleo del derecho fundamental a ejercer el derecho político a ocupar cargos públicos?

La ausencia de los criterios de identidad en el cargo, el problema jurídico y en la argumentación, permiten a la Corte concluir que no se configura la institución de cosa

juzgada y, en, consecuencia, procederá a revisar aptitud sustantiva de la demanda.

Estudio de aptitud sustantiva de la demanda

5. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que las acciones públicas de inconstitucionalidad contendrán: a) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, así como su transcripción literal o por cualquier medio; b) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran restringidas; c) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; d) el señalamiento del trámite impuesto por la constitución para la expedición de la norma, si fuere el caso y; e) la razón por la cual la Corte es competente.

5.1. En cuanto al requisito c), la Sentencia C-1052 de 2001 estableció los presupuestos mínimos que deben cumplir las acciones públicas de inconstitucionalidad para que la Corte las estudie de mérito, delimite de manera clara y precisa el problema jurídico y evite emitir decisiones inhibitorias.

La Corte ha interpretado el alcance de las condiciones que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado, -sin caer en formalismos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción-, que los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

En ese contexto la demanda debe: (i) ser comprensible (claridad), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia), todo lo cual redunda en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).

5.2. En el caso sub-judice, la Cámara de Representantes indicó que la demanda había incumplido los requisitos para emitir decisión de mérito, por lo que esta Corte debía declararse inhibida para conocer del asunto. Ante ese cuestionamiento de la aptitud sustantiva de la demanda, se evaluará el cumplimiento de las condiciones fijadas por la

jurisprudencia para iniciar un juicio de validez sobre la disposición censurada.

La Sala Plena encuentra que la acusación consiste en denunciar un presunto desconocimiento del artículo 152 de la Constitución, por cuanto, en sentir de las actoras, la disposición demandada regula una materia que tiene reserva de ley estatutaria, al prever la posibilidad de suspender a los funcionarios de elección popular del ejercicio de su cargo, lo que se traduce en una afectación desproporcionada de los derechos políticos de los mencionados ciudadanos.

5.3. Después de contrastar los argumentos expuestos en la demanda con los presupuestos legales y jurisprudenciales previamente referenciados, se encuentra que los mismos cumplen con el requisito de la demanda para emitir pronunciamiento de mérito, por las razones que brevemente pasan a explicarse.

El cargo propuesto por los demandantes es claro, pues logran exponer, de manera coherente y comprensible, que el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 desconoce el mandato contenido en el artículo 152 de la Constitución, al regular un asunto que, en su parecer, tenía reserva de ley estatutaria y debió tramitarse bajo el procedimiento cualificado de ese tipo de compendios.

Asimismo, la demanda propone una censura cierta, en razón de que los ciudadanos plantearon una proposición jurídica que se verifica en el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, esto es, la posibilidad de suspender a los funcionarios de elección popular. Así mismo, explicaron que dicha opción podría tener reserva de ley estatutaria, materia regulación de derechos político, según el artículo 152 de la Constitución.

La demanda observa el requisito de especificidad. Los demandantes proponen un problema de validez constitucional basado en la competencia del legislador para regular derechos fundamentales mediante la ley. Para los ciudadanos, la suspensión provisional de los servidores públicos elegidos popularmente implica una afectación al ámbito irreductible de protección de los derechos políticos (ser elegido). A su vez, referenciaron la jurisprudencia constitucional que recoge los criterios relevantes para identificar las normas que deben objeto de ese trámite cualificado. Se trata de una oposición particular y concreta entre la disposición atacada y el artículo 152 Superior.

De igual forma; se encuentra la demanda sustentó su inconformidad con la disposición cuestionada en argumentos de índole constitucional, dado que cuestionó la competencia que otorga la norma superior al legislador ordinario para expedir la norma. Por ende, la censura no es una mera discusión sobre la conveniencia de someter a este tipo de servidores públicos a esta clase de medidas o a los alcances interpretativos del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019.

Esta Corporación considera que la demanda cumple con el requisito de suficiencia, pues existe una duda mínima en torno a la posible reserva legal en materia de las sanciones y medidas provisionales sobre servidores públicos elegidos popularmente en el contexto disciplinario, en especial, cuando esta Corporación ha sostenido que estos servidores públicos son titulares al derecho fundamental a ser elegidos y que este derecho se encuentra afectado -proporcionalmente-, en los casos en que la autoridad disciplinaria lo suspende, lo destituye y lo inhabilita.

Por consiguiente, la Corte estudiará de fondo la demanda presentada contra el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, en tanto el cargo cumple con las exigencias requeridas para iniciar un control de constitucionalidad sobre una norma de rango legal.

Problema jurídico

5. De conformidad con el debate planteado por los demandantes y los intervinientes en este juicio, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 desconoció los artículos 152 y 153, al permitir que una autoridad administrativa suspenda provisionalmente a los empleados públicos elegidos popularmente, disposición que, según las demandantes, tiene reserva de ley estatutaria, debido a que interfiere de manera desproporcionada el núcleo del derecho fundamental a ejercer el derecho político a ocupar cargos públicos?

6. Para resolver ese interrogante de derecho, la Sala adoptará la siguiente metodología: i) reseñará en forma breve la jurisprudencia que explica cuando un derecho fundamental debe ser regulado por ley estatutaria, en especial en el derecho político a ocupar cargos públicos; y (ii) los derechos políticos en el ordenamiento jurídico colombiano; y iii) resolverá el cargo de la demanda.

La reserva de ley estatutaria en materia de regulación de derechos fundamentales y sus mecanismos de protección

7. Para la Corte Constitucional, la reserva de ley estatutaria procura someter a mayor discusión democrática y control la regulación de ciertas materias que cuentan con un trámite legislativo cualificado, debido a su importancia para el Estado Social de Derecho, por ejemplo los derechos fundamentales y sus garantías. En ese contexto, la jurisprudencia ha defendido un criterio de interpretación restrictiva y otro material en cuanto a la procedencia de los asuntos que deben ser sometidos al trámite de ley estatutaria. Además, ha construido varias reglas que permiten identificar cuando una regulación de derechos fundamentales está obligada a surtir el procedimiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

7.1. Las leyes estatutarias fueron entendidas por la Asamblea Nacional Constituyente como "una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución". A su vez, las leyes mencionadas tienen como función principal liberar el texto constitucional de la regulación detallada de ciertos asuntos importantes para la Constitución y delegarla en el Congreso de la República.

Dicha autorización se encuentra sujeta a varias condiciones especiales de orden superior. La primera, y quizá fundamental, consiste en que solo tienen reserva de ley estatutaria algunas materias específicas, a saber: a) los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) la administración de justicia; c) la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, así como el estatuto de la oposición y las funciones electorales; d) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) los estados de excepción y; f) la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley. Cabe acotar que esa clase de normas gozan de un rango superior a la ley ordinaria por las materias que desarrollan.

La segunda condición hace referencia a que este tipo de leyes cuenta con un procedimiento especial cualificado. El artículo 153, inciso 1, de la Constitución Política de Colombia establece que las leyes estatutarias deberán aprobarse en una sola legislatura y exigirán la mayoría absoluta.

La tercera característica corresponde con el requisito de que los proyectos de ley estatutaria deben someterse a control previo de constitucionalidad, de acuerdo con el artículo 153, inciso 2, en concordancia con el artículo 241, numeral 8, de la Constitución.

7.2. En ese contexto, el legislador a la hora de expedir esa clase de leyes y el juez constitucional al momento de realizar el control constitucional de ese tipo de proyectos normativos se han enfrentado a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los asuntos que interfieran derechos fundamentales o sus garantías, en concreto, deben ser tramitados mediante ley estatutaria?

Ante ese cuestionamiento, la Corte Constitucional ha sostenido que, en general, todas las leyes afectan eventualmente un derecho fundamental, bien porque establecen un límite sobre éste o desarrollan alguno de sus elementos. Sin embargo, esto no significa que, per se, toda ley deba ser en consecuencia estatutaria, pues, aplicar este criterio amplio implicaría vaciar de contenido las distinciones hechas por la Constitución en materia de clasificación de las leyes, así como anular la competencia del legislador ordinario.

Por ello, ha manifestado que el artículo 152 de la Constitución debe interpretarse de forma restrictiva, es decir, que su aplicación procede en unos casos concretos. En especial, debe determinarse el grado de afectación y de regulación del derecho fundamental. Así mismo, ha precisado que el análisis debe tener en cuenta el contenido material de la ley, de modo que la denominación de una norma es indiferente para la protección de la reserva de ley estatutaria.

Con base en ese método de estudio, las Sentencias C-204 de 2019 y C-370 de 2019 reiteraron los criterios con los cuales es posible determinar si una regulación debió someterse al trámite cualificado de las leyes estatuarias, estos son: (i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y

prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial.

7.3. Ahora bien, la Corte Constitucional ha sido enfática en considerar que las leyes de procedimiento que se relacionan con el ejercicio de derechos fundamentales deben ser tramitadas a través de leyes ordinarias. Sin embargo, tendrán reserva de ley estatutaria las disposiciones procesales que establezcan una regulación integral, sistemática y completa o una que tenga la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales, como sucedió con la reglamentación del habeas corpus en el Código Penal, de las peticiones del artículo 23 de la Constitución en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, las medidas cautelares en procesos de tutela en ese mismo compendio normativo y el ejercicio de la protesta en el Código Nacional de Policía.

En materia de sufragio pasivo, la Corte Constitucional ha sostenido que la reserva estatutaria debe interpretarse restrictivamente y, en consecuencia, el criterio general será la regulación de este derecho mediante la ley ordinaria, salvo que se afecte el ámbito irreductible -o intangible- del derecho fundamental. Por ello esta Corporación ha sostenido que los asuntos relacionados con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como las penas accesorias que implican restricción en los derechos políticos y el boletín de responsables fiscales, no requieren del trámite estatutario en principio.

7.4. En suma, la normatividad que regula los procedimientos, por regla general, no tiene reserva de ley estatutaria, pese a que estén relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales. Sin embargo, la jurisprudencia ha identificado algunas situaciones en que la reglamentación de un procedimiento debe ser objeto de los trámites cualificados de las leyes estatutarias, a saber: i) la normatividad abarca el ejercicio de un derecho fundamental de forma integral, sistemática y completa; o ii) los enunciados legales tienen la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales.

Los derechos políticos en el ordenamiento jurídico colombiano

8. Los artículos 40, 98 y 99 de la Constitución Política de Colombia consagran el conjunto de derechos políticos, así como su titularidad, forma de ejercicio y las reglas para su suspensión. El constituyente optó por una enumeración específica de estos derechos, pues esta técnica es propia de la estructura democrática y garantiza el deseo de la comunidad política

colombiana de abrir paso a una verdadera democracia participativa. Asimismo, esta Corporación ha considerado que la enumeración de estos derechos, así como las reglas que los rigen, a través de los artículos superiores enunciados, permiten comprender algunos elementos comunes. Para el presente caso, se mencionan dos: la titularidad y las reglas de suspensión.

8.1. En principio, todo ciudadano es titular de derechos políticos, según el artículo 40, inciso 1º, de la Constitución Política de Colombia, empero ella no define el concepto de ciudadano. Ese vacío se explica en que la Asamblea Nacional Constituyente se preocupó exclusivamente por la edad mínima para adquirir la ciudadanía, al punto que el ordenamiento superior tiene una deuda con las nuevas generaciones en materia de participación política. Sin embargo, la ciudadanía es un estatus constitucional, que deriva de la nacionalidad (mas no por ello son conceptos idénticos) y permite a la persona el ejercicio de ciertos derechos.

Por ejemplo, este estatus atribuye al ciudadano derechos políticos y obligaciones derivados de los mismos. La Constitución Política de Colombia hace un énfasis especial sobre éste tipo de derechos. La Asamblea Nacional Constituyente manifestó que la ciudadanía es “un punto vital para la marcha del Estado”, pues constituye un elemento básico para la convivencia política y determinante para la vigencia y efectividad de los derechos políticos. Además, se consideró que la constitucionalización de la ciudadanía facultaba una mayor participación por parte de colombianos en el proceso político, así como una renovación hacia la democracia participativa.

Con base en esta definición al igual que en los artículos 98 y 99 de la Constitución Política de Colombia, se identifican dos características esenciales del estatus de ciudadano, estas son: i) para ejercer la ciudadanía se requiere cumplir con los dieciocho (18) años, según el artículo 98, parágrafo único, de la Constitución Política de Colombia; y ii) la ciudadanía es indispensable para poder ejercer los derechos al sufragio, a ser elegido y a desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, según el artículo 99 de la Constitución.

8.2. Por otra parte, el artículo 98, inciso 1, de la Constitución Política de Colombia consagra los criterios generales sobre la restricción a la ciudadanía. El primero consiste en que la ciudadanía no puede perderse, salvo que la persona renuncie a la nacionalidad. El segundo

se refiere a que la suspensión de los derechos derivados de la ciudadanía solo puede darse bajo dos condiciones, saber: a) que medie una decisión judicial y; b) que la suspensión se dé en los casos previstos por la ley.

8.2.1. La jurisprudencia constitucional ha abordado con suficiencia la condición de reserva judicial en materia de suspensión de derechos políticos (expresión de la ciudadanía), en especial, en relación con el derecho a ser elegido.

Aunque, esta Corporación ha sostenido que el juez no es la única autoridad que tiene la competencia para restringir derechos políticos. Con base en la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -en adelante CADH-, ha manifestado que es válido limitar ese tipo de derechos por vía administrativa, bajo ciertas condiciones. En ese contexto, los órganos que ejercen funciones disciplinarias pueden tomar decisiones que aparejen la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad general de los servidores públicos, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: a) la autoridad disciplinaria debe ser autónoma e independiente; b) las decisiones deben expedirse en un procedimiento que respete las garantías derivadas del debido proceso y; c) la sanción disciplinaria debe ser objeto de control jurisdiccional. La competencia mencionada también opera para los funcionarios de elección popular.

Las Sentencias C-086 de 2019 y C-111 de 2019 manifestaron que “es constitucionalmente válida la competencia de la [Procuraduría General de la Nación –en adelante PGN] para investigar y sancionar disciplinariamente a todos los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular –con excepción de todos aquellos que se encuentren amparados por fuero-”. Para la Corte Constitucional, la PGN es un órgano autónomo e independiente, el proceso disciplinario asegura las garantías judiciales previstas por el artículo 29 de la Constitución y el 8 de la CADH, al igual que sus decisiones tienen control judicial pleno.

Cabe precisar que la suspensión administrativa de carácter disciplinaria puede ser provisional o definitiva. Las medidas mencionadas acarrean una restricción de los derechos políticos, la cual ha sido considerada compatible con la Constitución y dentro del margen de apreciación de la Convención Americana de Derechos Humano.

En Sentencias C-108 de 1995, C-406 de 1995 y C-280 de 1996, la Corte ha indicado que la suspensión provisional es una medida legítima de prudencia para proteger el interés general,

pues se fundan en la razonabilidad de la protección de la función pública, al impedir que la falta continúe o vuelva a consumarse. Inclusive, en Sentencia C-028 de 2006, se concluyó que “la limitación que conoce el derecho político de acceso a cargos públicos debido a la imposición de una sanción disciplinaria, no resulta ser desproporcionada o irrazonable, por cuanto busca la obtención de fines constitucionalmente válidos, en especial, la salvaguarda de la moralidad pública.”

Así las cosas, la aplicación de las medidas descritas no entraña una afectación desproporcionada a los derechos políticos, dado que posee respaldo Constitucional y legal, al igual que procura garantizar el adecuado ejercicio de la función pública.

8.2.2. En cuanto al requisito de reserva legal, el artículo 98, inciso 1, de la Constitución Política de Colombia consagra que la suspensión de los derechos derivados la ciudadanía solo podrá suspenderse en los casos previstos en la ley. Este enunciado normativo requiere un análisis en dos dimensiones.

La primera hace referencia al contenido de la ley, es decir, al tipo de sanciones que proceden para poder restringir o suspender los derechos políticos. Al respecto ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación que, en principio, la suspensión de los derechos políticos procede como sanción accesoria a una pena, como sanción principal en un proceso disciplinario o como medida provisional en virtud de un proceso penal o disciplinario.

La segunda dimensión hace referencia a la competencia legislativa, es decir, a la pregunta por el tipo de ley que debe consagrar una suspensión de los derechos políticos. En especial, dicho cuestionamiento aborda si es necesario que toda restricción a este tipo de libertades sea tratada a través ley estatutaria u ordinaria.

Como se advirtió en el apartado anterior de la presente providencia, la jurisprudencia ha precisado que hace parte de órbita del legislador ordinario fijar restricciones a los derechos políticos, por ejemplo inhabilidad e incompatibilidades para ejercer funciones públicas. En Sentencia C-176 de 2017, se advirtió “el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa con miras a determinar quienes aspiran a la función pública, por lo que la definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad, así como el tiempo de duración de las mismas, son competencia de aquél y objeto de una potestad discrecional amplia, pero subordinada a los valores, principios y derechos

constitucionalmente reconocidos, como lo es precisamente aquel de acceso a cargos públicos".

En igual sentido, en la Sentencia C-329 de 2003, se concluyó que el legislador ordinario está facultado para establecer los casos en los que puede aplicarse la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, de manera principal o accesoria como resultado de la declaratoria de la responsabilidad penal y la imposición de una pena, sin que ello pueda considerarse una restricción indebida de los derechos políticos. No se trata de una pena que suponga la muerte política del condenado, dado que sólo suspende la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía, con la vocación de desaparecer una vez sea cumplida la pena y se obtenga la rehabilitación.

8.3. Por consiguiente, esta Corporación ha precisado que el derecho a la participación política puede limitarse, siempre que no se afecte su núcleo esencial. Inclusive, la propia Constitución lo hace, al señalar que se requiere de la ciudadanía para ejercer estos derechos. A su vez, la norma superior ha previsto que en los casos determinados por el legislador es posible suspender los derechos políticos, ya sea mediante sentencia judicial, fallo disciplinario o de responsabilidad fiscal. Esta potestad de configuración es amplia en esas materias, empero se encuentra limitada por los principios constitucionales, las garantías procesales, al igual que por los mandatos de racionalidad y proporcionalidad de las sanciones, y por las obligaciones contraídas en los tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad

Además, ha estimado que la suspensión provisional y/o definitiva de los derechos políticos de los funcionarios públicos, entre ellos de elección popular, es una decisión que no interfiere el núcleo de los mismos ni implica una interferencia desproporcionada e irrazonable, por lo que la regulación de esas materias hace parte de la competencia del legislador ordinario su regulación.

VII. CASO CONCRETO

9. Las ciudadanas Yohana Reyes Medina y Liliana Patricia Ruíz Urrea consideraron que el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 quebrantaba los artículos 152 y 153 superiores, dado que desconoce la reserva de ley estatutaria que tiene la regulación de los derechos políticos. Indicó que la norma accionada establece la suspensión provisional de los funcionarios de

elección popular, previsión que afecta de manera desproporcionada los derechos consagrados en el artículo 40 Superior.

9.1. En contraste, el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Universidad Externado de Colombia y la Vista Fiscal solicitaron la exequibilidad de la norma, en tanto la suspensión provisional de funcionarios públicos, incluidos de elección popular, no es materia de reserva de ley estatutaria, dado que salvaguarda el principio de interés general y se encuentra respaldada en la jurisprudencia de la Corte de control abstracto.

Esta Corporación recuerda que debe determinar si: ¿El artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 desconoció los artículos 152 y 153 de la Constitución, al permitir que una autoridad administrativa suspenda provisionalmente a los empleados públicos elegidos popularmente, disposición que, según las demandantes, tiene reserva de ley estatutaria, debido a que interfiere de manera desproporcionada el núcleo del derecho fundamental a ejercer el derecho político a ocupar cargos públicos?

Antes de la resolución del cargo, la Sala realizará algunas precisiones relacionadas con la suspensión provisional dictada en el marco de los procesos disciplinarios. Para ello, reiterará la descripción normativa realizada en la Sentencia C-086 de 2019.

El artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 recoge la institución de la suspensión provisional de funcionarios públicos, la cual pretende garantizar la prevalencia del interés general, porque procura evitar que el proceso disciplinario que se inició por la supuesta ocurrencia de faltas disciplinaria gravísimas o graves sufra injerencias del procesado, la comisión permanente de los hechos sancionables o se presente una nueva consumación de la falta. Así mismo, la suspensión provisional no apareja la decisión de responsabilidad del proceso, ni puede considerarse como una sanción. En realidad, la suspensión provisional es una alternativa de prudencia y garantía de la adecuada función pública.

La medida mencionada recae sobre los servidores públicos que no han sido retirados del servicio e implica la separación del empleo por 3 meses, con posibilidad de prórroga. Aquí están comprendidos los funcionarios de elección popular.

La imposición de la suspensión provisional requiere motivación, puesto que debe fundarse en

serios elementos juicio, entre los que se encuentran su necesidad. A su vez, el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de revocar la medida en caso de que desaparezcan los presupuestos que obligaron su decreto. Para ello, establece que las condiciones objetivas y el respeto de las garantías del derecho al debido proceso deben ser verificadas por parte de las autoridades disciplinas, a través de recurso de reposición o el procedimiento de consulta, y las autoridades judiciales, en uso de la acción de tutela.

9.2. Para resolver el problema jurídico reseñado, se acudirá a la metodología explicada en la supra 7,2, debido a que se trata de un cargo que denuncia un presunto desconocimiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

9.2.1. Que se trate de derechos y deberes de carácter fundamental: La Corte constata que los derechos políticos han sido reconocidos como fundamentales en la Constitución (artículo 40 Superior) y en la jurisprudencia. Es más, el hecho de ocupar y desempeñar un empleo público es una de las manifestaciones de los derechos políticos. Basta referenciar el carácter democrático y participativo de la Carta de Política de 1991 para advertir que los derechos de ciudadanía poseen un rol central en el sistema jurídico colombiano. Así mismo, se recuerda que la aplicación de la norma demandada, eso es, la suspensión provisional de funcionarios públicos, entre ellos los de elección, apareja una interferencia de esos derechos políticos.

9.2.2. Que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo: En la parte motiva de esta decisión, la Sala Plena precisó que, por regla general, la normatividad que regula los procedimientos, entre ellos los disciplinarios, no tiene reserva de ley estatutaria, pese a que estén relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales. Sin embargo, la jurisprudencia ha identificado algunas situaciones en que la reglamentación de un procedimiento debe ser objeto de los trámites cualificados de las leyes estatutarias, a saber: i) la normatividad abarca el ejercicio de un derecho fundamental de forma integral, sistemática y completa; o ii) los enunciados legales tienen la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales.

Se advierte que la medida de suspensión provisional de los funcionarios de elección popular se encuentra consagrado en el artículo 217 Ley 1952 de 2017, Código Disciplinario Único. Dicho enunciado legal no tiene la intensión de regular de manera específica los derechos

políticos. En realidad tiene la finalidad de fijar el “el conjunto de normas sustanciales y procesales, con las que el legislador pretende asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos”. Entonces, pese a que el mencionado compendio sancionatorio puede estar relacionado con el ejercicio de derechos políticos, no tiene el objeto de directo de regular esos derechos, por lo que la interpretación restrictiva de la reserva de Ley Estatutaria conduce a concluir que se incumple este requisito.

9.2.3. “Que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental”: Aunado a lo anterior y en aplicación del criterio restrictivo, la Sala Plena estima que la Ley 1952 de 2019 y su artículo 217 jamás pretende regular de manera integral, estructural y completa el derecho político a ocupar cargos públicos.

Al respecto debe precisarse que la disposición cuestionada no pretende regular elementos estructurales del derecho político a ejercer cargos públicos. La norma no versa sobre componentes mínimos que no admiten ser objeto de intervención por parte de las autoridades públicas, puesto que nunca pretende regular la posibilidad de postularse y ejercer un cargo, así como los titulares del derecho o sus componentes. Inclusive, la Constitución y la jurisprudencia permite regular mediante ley la figura de suspensión de derechos políticos.

En la parte motiva de esta decisión, la Sala enfatizó que la suspensión provisional de los derechos políticos de los funcionarios públicos, entre ellos de elección popular, es una decisión que no interfiere el núcleo de los mismos, ni implica una interferencia desproporcionada e irrazonable, por lo que la regulación de esas materias hace parte de la competencia del legislador ordinario su regulación.

Con base en las Sentencias C-108, de 1995, C-406 de 1995, C-280 de 1996, C-028 de 2006 y C-086 de 2019, la Sala estima que la suspensión provisional es una medida que restringe el derecho político a cargos públicos, empero es una alternativa proporcionada y razonable que busca garantizar fines constitucionales válidos, como la moralidad pública. La interferencia a los derechos políticos y la ausencia de afectación al núcleo esencial de esa garantía aumenta si se tienen en cuenta que la suspensión provisional jamás implica decidir sobre la responsabilidad del procesado, ni puede considerarse como una sanción, y es una medida

temporal.

De igual manera, el precedente mencionado así como las Sentencias C-329 de 2003 y 176 de 2017, son parámetros normativos suficientes para concluir que la suspensión provisional hace parte de la órbita del legislador ordinario, como sucede con las disposiciones que establecen la inhabilitación para el ejercicio de derechos y función públicas, producto de condiciones de acceso al empleo, de sanciones de suspensión de derechos políticos u otra medida que conduzca la misma consecuencia jurídica.

9.3. Por consiguiente, la Sala Plena sintetiza que la suspensión provisional de los funcionarios de elección popular carece de reserva de ley estatutaria, por cuanto en aplicación del criterio restrictivo de la procedencia de trámite se constata que no tiene por objeto directo regular el derecho político de acceso a cargos públicos. Así mismo, no es una regulación sistemática, integral y estructural de la garantía mencionada, dado que jamás señala características de la misma. Tampoco afecta el núcleo esencial de ese derecho político, ni apareja una interferencia desproporcionada, como advierten las Sentencias C-108, de 1995, C-406 de 1995, C-280 de 1996, C-028 de 2006, C-086 de 2019 y C-111 de 2019. En realidad, la materia estudiada hace parte de la órbita del legislador ordinario, como se puede extraer de las Sentencias C-329 de 2003 y C-176 de 2017.

VIII. SÍNTESIS

10. En el presente caso, la Corte Constitucional estudia una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, de acuerdo con el cual es posible suspender provisionalmente del ejercicio del cargo a los funcionarios de elección popular, situación que según las actoras, apareja una interferencia desproporcionada de los derechos políticos. Las demandantes argumentaron que esta disposición tenía reserva de Ley Estatutaria, al punto que debió expedirse bajo el trámite de los artículos 152 y 153 Superiores.

10.1. Previo al análisis de mérito, se procede a estudiar tres cuestiones formales relevantes para la decisión, a saber:

i) teniendo en cuenta que el Procurador General de la Nación pidió a esta Corporación inhibirse de fallar la presente demanda de inconstitucionalidad por la ausencia de vigencia de la Ley 1952 de 2019, la Sala concluye que tiene competencia para estudiar el libelo, porque

el criterio determinante para realizar un juicio de validez sobre una ley es su promulgación y no su vigor. De ahí que, la competencia de esta Corporación no se ve afectada por el hecho de que la ley 1952 de 2019 entre a regir en el año 2021. Así mismo, recordó que, en varias oportunidades, la Corte ha aceptado estudiar la constitucionalidad de normas que fueron promulgadas y que su vigencia se encuentra latente mientras transcurre el tiempo (Supra 3.2)

ii) como resultado de la solicitud elevada por el Ministerio del Interior de declaratoria de cosa juzgada derivada de la decisión de constitucionalidad contenida en la Sentencia C-086 de 2019, esta corte encuentra que tiene la competencia para pronunciarse sobre la validez constitucional del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 respecto del cargo de la posible conculcación de los artículos 152 y 153 Superiores, dado que nunca ha estudiado la constitucionalidad de esa proposición jurídica frente a dicha disposición de la Carta Política (Supra 4.3). En Sentencia C-086 de 2019, la Sala estudió la norma demandada por presunto desconocimiento del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; mientras que, en el presente proceso, las ciudadanas atacan la norma por invadir la órbita del legislador estatutario, sin que se hubiese surtido el trámite pertinente. Por ende, se trata de cargos de constitucionalidad distintos; y

iii) pese a los cuestionamientos de ineptitud sustantiva de la demanda por parte de la Cámara de Representantes, la Sala concluye que la censura propuesta por las ciudadanas Martha Yohana Reyes Medina y Liliana Patricia Ruíz Urrea observó los requisitos para proferir una decisión de mérito, por cuanto los cargos son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, al cuestionar la medida de suspensión provisional por haber sido tramitada en el marco del procedimiento ordinario y por medio de ley estatutaria (Supra 5.4)

En ese contexto, el problema que debe resolver la Sala Plena consiste en determinar ¿el artículo 217 de la Ley 1952 de 2019 desconoció los artículos 152 y 153 de la Constitución, al permitir que una autoridad administrativa suspenda provisionalmente a los empleados públicos elegidos popularmente, disposición que, según las demandantes, tiene reserva de ley estatutaria, debido a que interfiere de manera desproporcionada el núcleo del derecho fundamental a ejercer el derecho político a ocupar cargos públicos?

10.2. Ante esa incógnita, la Corte recordó que, por regla general, la normatividad que regula

los procedimientos, entre ellos los disciplinarios, no tiene reserva de ley estatutaria, pese a que estén relacionados con el ejercicio de derechos fundamentales. No obstante lo cual, la jurisprudencia ha identificado algunas situaciones en que la reglamentación de un procedimiento debe ser objeto de los trámites cualificados de las leyes estatutarias, a saber: i) la normatividad abarca el ejercicio de un derecho fundamental de forma integral, sistemática y completa; o ii) los enunciados legales tienen la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales.

También enfatizó que la suspensión provisional de los derechos políticos de los funcionarios públicos, entre ellos de elección popular, es una decisión que no interfiere el núcleo de los mismos, ni implica una interferencia desproporcionada e irrazonable, por lo que la regulación de esas materias hace parte de la competencia del legislador ordinario su regulación.

10.3. En definitiva, la Sala Plena concluyó que la suspensión provisional de los funcionarios de elección popular carece de reserva de ley estatutaria, por cuanto, en aplicación del criterio restrictivo de la procedencia de trámite cualificado, se constata que no tiene por objeto directo regular el derecho político de acceso a cargos públicos. Así mismo, no es una regulación sistemática, integral y estructural de la garantía mencionada, dado que no señala las características de la misma. Tampoco afecta el núcleo esencial de ese derecho político, ni apareja una interferencia desproporcionada, como advierten las Sentencias C-108, de 1995, C-406 de 1995, C-280 de 1996, C-028 de 2006, C-086 de 2019 y C-111 de 2019. En realidad, la materia estudiada hace parte de la órbita de competencia del legislador ordinario.

VII.- DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 217 de la Ley 1952 de 2019, por el cargo analizado de reserva de ley estatutaria.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO CAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

(con impedimento aceptado)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General