Sentencia C-040/22

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inexistencia de cosa juzgada material

CUERPO DE BOMBEROS-Definición/CUERPO DE BOMBEROS-Tipos/CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS-Características

CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS-Funcionamiento

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Actividad que implica riesgo social

No debe perderse de vista que, en principio, aquellas ocupaciones que no exijan formación académica pueden ejercerse libremente, pero que esta regla general encuentra una excepción en aquellos quehaceres que impliquen un riesgo social.

LIBERTAD DE ESCOGER PROFESION U OFICIO-Competencia del legislador

Otro elemento especialmente importante para el análisis de este caso se encuentra en la definición de la actividad bomberil como un servicio público esencial. Esta expresa calificación de parte del legislador refuerza la facultad del Estado para regular la actividad de los bomberos voluntarios y establecer unos contenidos mínimos para el correcto funcionamiento de las organizaciones privadas que constituyen los cuerpos de bomberos que los agremian. Si bien estas organizaciones surgen en desarrollo de la libertad de asociación (art. 38 CP) y prima facie deberían solo gobernarse por sus propios estatutos y autoridades, la función que cumplen en la sociedad exige a la intervención del Estado para garantizar la responsabilidad de salvaguardar la vida, la integridad y los bienes de los ciudadanos.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Alcance

La jurisprudencia constitucional ha destacado que uno de los componentes esenciales del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 constitucional, lo constituye el reconocimiento del principio de legalidad. Este instruye que “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” y comprende dentro de sus elementos la garantía de lex certa, que “alude a que tanto la conducta como la sanción

deben ser determinadas de forma que no haya ambigüedades". Este dispositivo, especialmente importante para el derecho penal, también aplica para otros escenarios de derecho sancionatorio, aunque la intensidad y el rigor en su exigencia y aplicación disminuyen.

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Carácter flexible y menos riguroso que en derecho penal

DERECHO DISCIPLINARIO-Recurrencia a tipos indeterminados

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN DERECHO DISCIPLINARIO-Violación

De otro lado, cuando las conductas sancionables consisten en conceptos absolutamente imprecisos o del alcance incierto, de modo que permiten al juzgador llenar sus contenidos "según sus criterios subjetivos", las normas con impacto disciplinario supondrán la vulneración del principio de legalidad en materia sancionatoria.

TIPO SANCIONATORIO DISCIPLINARIO INDETERMINADO-Prohibición de actos contra la moral y las buenas costumbres

Como se puede observar, la posición de la Corte en torno al impacto de este tipo de normas frente a las garantías propias del debido proceso ha trascendido la diferencia de los sujetos afectados por la regulación, pues tanto en regímenes de servidores públicos, como de particulares, se ha reconocido una ambigüedad insuperable que deriva en la expulsión de este tipo de normas del ordenamiento.

DERECHO DISCIPLINARIO-Alcance en el ámbito profesional

Retomando la razón sustantiva que permite la intervención del Estado en la ejecución de un oficio –la mitigación del riesgo social y la protección al usuario-, deriva la consecuencia de que las normas con efecto disciplinario deban orientarse primordialmente al cumplimiento de los deberes o finalidades de la profesión u oficio, pues lo único que interesa desde esa perspectiva es la salvaguarda de la función social de la actividad regulada y no la intervención en la vida privada del individuo. Por ello, ha considerado la Corte que la regulación no debe tipificar como ilícitos disciplinarios o como conductas con consecuencias sancionatorias, acciones de quien desempeña el oficio que no tengan una relación o

consecuencia directa en los deberes socialmente relevantes que le incumben a la persona obligada, o para este caso particular, con la eficaz prestación de un servicio público. (…) En suma, la interferencia estatal en la conducta humana que no se oriente a la protección de los derechos de los demás, del orden jurídico o a la mitigación del riesgo social, contraría la Carta pues está restringiendo ilegítimamente el ejercicio de la libertad que se reconoce para el ejercicio de los oficios y excediendo el alcance razonable de la facultad sancionatoria, permitiéndole invadir espacios que deberían mantenerse ajenos a su influencia.

Referencia: Expediente D-14324

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, "Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de Cuerpos de Bomberos".

Demandante: Cristian Fernando Cuervo Aponte

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., diez (10) de febrero dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Cristian Fernando Cuervo Aponte, en desarrollo de lo previsto en los artículos 40.5, 241.4 y 242 de la Constitución Política, presentó acción pública de inconstitucionalidad en la que solicitó a esta Corte declarar la inexequibilidad de los numerales 5, 7 y 8 del

artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, “Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos”, por considerar que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política.

1. En auto del 21 de julio de 2021, el magistrado sustanciador dispuso: (i) admitir la demanda; (ii) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo (arts. 242.2 y 278.5 CP y 7 del Decreto 2067 de 1991); (iii) fijar en lista el proceso, en aras de permitir la intervención ciudadana (art. 7 del Decreto 2067 de 1991); (iv) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República (arts. 244 CP y 11 del Decreto 2067 de 1991); (v) comunicar la iniciación del proceso al

Presidente del Congreso y al Ministerio del Interior (art. 11 del Decreto 2067 de 1991); e (vi) invitar a participar a varias entidades, asociaciones y universidades del país para que presentaran por escrito, su concepto sobre el asunto objeto de controversia1 (art. 13 del Decreto 2067 de 1991).

4. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A. Texto normativo demandado

“DECRETO 953 DE 1997

Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 37 de la Ley 311 de 1996

DECRETA:

REGLAMENTO DE DISCIPLINA

(…)

CAPÍTULO V.

DE LOS DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES E INHABILIDADES

(…)

Artículo 15. PROHIBICIONES. Son prohibiciones las siguientes:

(…)

5. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.

(…)

7. Dedicarse en el servicio o en la vida social a actividades que puedan comprometer la confianza del público.

8. Observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución. (…)".

A. Pretensión y cargo de la demanda

1. El demandante solicita que se declaren inexequibles los numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, por contradecir lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución. Considera que dichas normas establecen "una serie de prohibiciones que desconocen el principio de tipicidad en el diseño de las normas disciplinarias"2.

1. Como aclaración previa, señala que no existe cosa juzgada material derivada de la sentencia C-350 de 2009 porque, a pesar de que la norma juzgada en ese entonces y la actualmente cuestionada hayan sido redactadas en los mismos términos y supuestos gramaticales, existen algunos aspectos que impiden que opere aquel fenómeno. Destaca que aunque se cumple la mayoría de los requisitos de configuración de la cosa juzgada constitucional material3, falta en que "la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico"4. En efecto, indica que "del contexto en el que se encuentra se puede colegir un significado normativo diferente"5, por las razones que se sintetizan a través del siguiente cuadro comparativo:

EXP. D-14324

Norma perteneciente al Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Enmarca el régimen disciplinario del servidor público en general, en el marco del ius puniendi del Estado en ejercicio del derecho administrativo sancionador.

La norma pertenece al Decreto Ley 953 de 1997, que en la actualidad cobija únicamente a los cuerpos de bomberos voluntarios (art. 38 la Ley 1575 de 2012), quienes son "miembros organizados en asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica reconocida por las autoridades correspondientes"6. Estas personas no son servidores públicos y por tanto no son disciplinables, según la jurisprudencia del Consejo de Estado7. Pese a lo anterior, la Corte Constitucional ha expresado que los bomberos voluntarios prestan un servicio público8.

La norma había sido expedida por el Congreso de la República, a través de una ley ordinaria.

La norma fue expedida por el presidente de la República, investido de facultades legislativas extraordinarias (art. 37 Ley 322 de 1996).

1. Ahora bien, en relación con el cargo de inconstitucionalidad incoado, afirma que la razón por la cual se viola el principio de tipicidad del debido proceso (art. 29 CP) consiste en que "las tres nomas enjuiciadas adolecen de un mínimo o aceptable nivel de certidumbre o

seguridad que hiciera su redacción ajustada al mencionado canon constitucional”9.

1. Así, indica que expresiones como ‘actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres’ (num. 5), ‘actividades que puedan comprometer la confianza del público’ (num. 7) y ‘conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución’ (num. 8), son imprecisas, vagas, e inciertas, “de modo que se deja al arbitrio del operador disciplinario el interpretar con un margen absoluto de discrecionalidad y consideración el contenido de la norma acusada, (…) en desmedro de la garantía que le asiste al disciplinado del debido proceso y el juzgamiento con base en normas objetivas, claramente determinadas y que no den cabida a la ambigüedad e indeterminación absoluta como en el presente caso”10. De esa manera, los destinatarios de la regulación son dejados en una inseguridad e incertidumbre.

1. Agrega que no se está frente al caso de tipos en blanco o abiertos, o conceptos jurídicos indeterminados, porque no es posible apelar a una interpretación sistemática y no se puede derivar un sentido claro de la disposición; por el contrario, “el grado de indeterminación es de tal magnitud que no se logr[a] especificar o identificar de manera sensata, qué es lo que se busca prohibir o cuáles son las conductas que no se pueden realizar”11.

1. Aunado a lo anterior, respecto al numeral 7 del artículo 15 demandado, manifiesta que este “invade la órbita de la personalidad y la vida privada, porque la norma obliga a “obrar conforme a un parámetro perfeccionista que le impone un cierto decoro en sus conductas, incluso cuando no se encuentra desempeñando funciones como personal de los cuerpos de bomberos voluntarios”12. En este sentido, vulnera el derecho al debido proceso al dotar de repercusiones sancionatorias a conductas ajenas a la prestación del servicio bomberil.

1. Por último, arguye que algo similar ocurre con el subsiguiente numeral 8, en tanto “la falta de determinación y especificidad que se predica de la norma tampoco da lugar a discernir ni

a entrever si la prohibición tiene referencia exclusivamente al ejercicio de la función bomberil o trasciende al desarrollo de la personalidad o la vida social del individuo, ya que, en virtud de esa farragosa redacción, queda prohibida toda conducta en cualquier escenario que pueda comprometer la dignidad que busca preservar tan vaga e imprecisa norma”13.

A. Intervenciones

1. Durante el trámite del proceso se recibieron seis conceptos y escritos de intervención14, los cuales serán agrupados a continuación, de acuerdo con el tipo de solicitud formulada ante esta corporación.

1. Solicitudes de exequibilidad15: algunos de los argumentos presentados por los dos intervinientes que elevan esta solicitud señalan que los cuerpos de bomberos voluntarios tienen autonomía e independencia para darse su propio reglamento de disciplina, al ser entidades de carácter privado sin ánimo de lucro, del orden territorial. De manera más específica, reafirman la posibilidad de que la ley disciplinaria contenga conceptos jurídicos indeterminados con “elementos mínimos tipificantes o elementos integrantes de la conducta que deben observar los servidores del Estado”16, a partir de otras normas del ordenamiento jurídico. También llaman la atención sobre la flexibilidad y menor rigurosidad con que se aplica el principio de tipicidad en materia disciplinaria, en relación con el derecho penal, en atención a la necesidad de tomar en consideración a “las normas que contienen la prescripción de las funciones, deberes, obligaciones o prohibiciones concretas respecto del cargo o función cuyo ejercicio se les ha encomendado a los servidores públicos, y cuyo incumplimiento genera una falta disciplinaria”17.

1. Solicitudes de inexequibilidad18: resaltan que la Corte Constitucional se ha ocupado en oportunidades anteriores de pronunciarse sobre contenidos normativos similares, como aconteció en la sentencia C-350 de 2009, en la que este tipo de prescripciones, abiertas e

indeterminadas, han sido declaradas inexequibles por desconocer los contenidos básicos del artículo 29 constitucional. Estiman que las normas cuestionadas no encajan en la categoría de concepto indeterminado, aceptable en el derecho administrativo sancionador, pues no es posible definir su alcance a partir de un análisis sistemático o de la referencia a otras normas jurídicas relevantes. También se puso de presente que la sanción de conductas como las referidas en las normas demandadas podrían representar una invasión de la órbita personal del bombero voluntario, pues se "pretende tipificar como faltas disciplinarias conductas que no tienen una relación directa con las exigencias propias del desempeño profesional"19 y se presta para que la sanción sea impuesta por "capricho o alguna forma de discriminación por razones de raza, sexo, ideología política o filosófica, origen, costumbres, lengua o clase social"20.

1. Solicitudes de inexequibilidad y exequibilidad condicionada21: el ciudadano que presenta este tipo de solicitud propone que el numeral 5 sea declarado inconstitucional, pues el precedente de la Corte Constitucional indicaría que las referencias a conceptos como moral o buenas costumbres representan una afectación al principio de tipicidad por la indeterminación que conllevan. Frente a los numerales 7 y 8, se solicita el condicionamiento a fin de que la conducta sancionada tenga relación directa con el desempeño de la actividad bomberil, evitando proyectar la potestad disciplinaria a ámbitos distintos al profesional.

A. Concepto de la Procuradora General de la Nación

1. La Procuradora General de la Nación solicita a la Corte que profiera una sentencia de inexequibilidad, porque a la luz de los criterios implantados en la jurisprudencia constitucional22, "las tres prohibiciones aplicables a los miembros de los cuerpos de bomberos del país contenidas en las normas demandadas son inconstitucionales, porque no cumplen a cabalidad con las exigencias de tipicidad e ilicitud sustancial que se derivan del principio de legalidad"23.

1. Lo anterior, en la medida en que los numerales demandados incluyen conceptos indeterminados que “no son precisados en el cuerpo normativo y, por consiguiente, dejan un amplio margen de apreciación al operador disciplinario para fijar su significado e imponer las sanciones correspondientes. (…). Así mismo, las disposiciones demandadas no contemplan criterios para facilitar el entendimiento de los referidos conceptos, o, al menos, para delimitar su alcance a fin de que sólo sean reprochadas las conductas que puedan afectar el servicio público de bomberos, más aún cuando es prestado por voluntarios particulares”24. Sumado a lo anterior los numerales 7 y 8 podrían dar lugar al enjuiciamiento de asuntos que conciernen a la vida íntima de las personas.

Tabla 1 – Síntesis de las intervenciones

Interviniente

Argumentación

Solicitud

Procuradora General de la Nación

(i) Las prohibiciones censuradas no cumplen con las exigencias de tipicidad e ilicitud sustancial derivadas del principio de legalidad.

(ii) Las normas cuestionadas incluyen conceptos jurídicos indeterminados, no precisados o delimitadas en la normatividad y que implican un amplio margen de discrecionalidad del operador disciplinario.

(iii) Adicionalmente, los numerales 7 y 8 podrían afectar la vida íntima.

Inexequibilidad

Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali

Destacan la autonomía e independencia de la que gozan los cuerpos voluntarios de bomberos de Colombia para darse su propio reglamento de disciplina, en atención a su naturaleza privada. Asimismo, señalan que los bomberos voluntarios de Colombia no son servidores públicos y no se encuentran regidos por las prescripciones de la Ley 734 de 2002.

Debido a que no encuentran reparo respecto de las normas demandadas, atendiendo un criterio de interpretación sistemática, consideran que no infringen la Constitución ni vulneran derecho alguno.

Exequibilidad

Dirección Nacional de Bomberos de Colombia

En primer lugar, resaltó que la Ley 1575 de 2012 (ley general de bomberos), estableció una responsabilidad compartida entre las autoridades y los habitantes del territorio frente a la gestión del riesgo contra incendio. También, que el servicio de bomberos constituye un servicio público esencial a cargo del Estado, que se presta a través de cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos.

En materia disciplinaria, aludió al artículo 38 de la Ley 1575, que remite al Decreto Ley 953/97 en lo referente a los bomberos voluntarios, y a la Ley 734, en lo relacionado a la disciplina de los cuerpos oficiales o aeronáuticos de bomberos. Asimismo, abordó la posible superposición entre las normas de la Ley 734 con las contenidas en el Decreto Ley 953 de 1997, resaltando que aunque en aquella normativa se contempla la derogatoria de las disposiciones que le sean contrarias, las tipificaciones disciplinarias contenidas en el artículo

15 de este último no estarían afectadas por dicha prescripción. Sobre esto, trajo a colación lo conceptuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que el 4 de julio de 2003 (radicado 1494), en la que se ratificó la vigencia de las disposiciones demandadas, pues no “refutan ni van en contra del Código Disciplinario Único”. De contera, resaltó que la vigencia de las disposiciones del Decreto Ley 953 de 1997 en materia de tipos disciplinarios estaría respaldada por la remisión normativa realizada por el legislador en el artículo 38 de la Ley 1575.

En cuanto al alcance del principio de legalidad en materia disciplinaria, destacó que se ha reconocido mayor flexibilidad en la tipificación de conductas sancionables disciplinariamente, respecto de que tienen repercusiones en el campo penal (sentencias C-244/96, C-564/00 C-404/01, C-181/02 y C-818/05). Así, se admite el uso de conceptos jurídicos indeterminados, pues en el caso de las conductas sancionables disciplinariamente, se requiere de una interpretación sistemática, que permita a través de la remisión a otras normas, la identificación del alcance del poder sancionatorio. Esto es especialmente claro cuando se analizan sanciones que requieren conocer “la prescripción de las funciones, deberes, obligaciones o prohibiciones concretas respecto del cargo o función cuyo ejercicio se les ha encomendado a los servidores públicos, y cuyo incumplimiento genera una falta disciplinaria”.

De otro lado, recuerda la importancia de la calificación de la actividad bomberil como servicio público esencial, pues ello exige el deber de procurar que las personas involucradas en su prestación desarrollen “sus actividades con el mayor decoro y responsabilidad”. Estima que, aunque los bomberos voluntarios son particulares, el público debe estar en capacidad de darles su confianza y aprobación dada la importancia social de la labor desempeñada. Considera que, por ello, “las prohibiciones que son cuestionadas, están en armonía con la dignidad humana, la sujeción de los servidores públicos a la Constitución y a la ley, y el libre desarrollo de la personalidad, conceptos que se relacionan con un obrar con respeto, rectitud y profesionalismo, los cuales se revisten de objetividad y en efecto son verificables, por tanto no puede predicarse que los mismos desconocen el principio de tipicidad de las normas

disciplinarias”.

Concluye que las expresiones contenidas en los numerales 5°, 7° y 8° del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 deben ser declarados exequibles, pues “no son violatorias del principio de legalidad, ya que estas expresiones tienen una clara relación con la función administrativa y los criterios orientadores de la misma, fijados por el artículo 209 de la Constitución Política, igualmente la textura abierta de estas expresiones no implica la violación de la dignidad humana, de la sujeción especial del servidor público con el Estado, ni del principio de tipicidad y de legalidad, ya que este último no tiene la misma intensidad en materia disciplinaria que en materia penal, y la jurisprudencia constitucional ha reconocido la validez de tipos abiertos o conceptos jurídicos indeterminados en materia disciplinaria”, además de ser compatibles con los deberes y obligaciones propias de los bomberos voluntarios y no restringir de manera desproporcionada su libre albedrío.

Exequibilidad

Yeison Andrés Preciado Preciado

(i) A pesar de que el fin sea adecuado, hace falta claridad en la determinación de las conductas prohibidas, dejando al bombero en una situación desfavorable frente a sus superiores.

(ii) Además, el numeral 7 invade la órbita personal del bombero voluntario y se presta para que las sanciones sean impuestas por capricho o discriminación.

Inexequibilidad

ASOCAPITALES

Las normas demandadas son violatorias del debido proceso porque son imprecisas y vagas. Esto implica que el sujeto disciplinado no pueda saber, a ciencia cierta, a qué hace referencia la prohibición disciplinaria, ni cuáles son las conductas proscritas y deja al operador disciplinario total discrecionalidad en la interpretación de la norma acusada.

i. Respecto del numeral 5°, destaca la importancia de retomar el alcance que sobre las expresiones “moral” y “buenas costumbres”, se ha dado en la jurisprudencia constitucional. Esta interpretación no ha sido homogénea y ha variado de acuerdo al contexto en el que se ubica la norma, sea esta penal o disciplinaria. En el caso de la referencia a estos conceptos en el contexto disciplinario, la posición de la Corte ha sido la de considerar inexequibles faltas basadas en su desconocimiento, resaltando las sentencias C-570/04, C-431/04, en la que la ambigüedad de dichos términos propició la declaratoria se consideró inaceptable.

En el caso del numeral demandado no se reconoce algún tipo de precisión en la descripción de la conducta, pues no se señala qué actos deben considerarse inmorales. La indeterminación desconoce el derecho al debido proceso y el principio de tipicidad, reconocidos en el artículo 29 superior, pues no permite al disciplinado conocer el alcance de la falta y permite a quien disciplina total discrecionalidad.

i. En el caso del numeral 7°, también se identifican vaguedades e indeterminaciones que implican la afectación constitucional. Adicionalmente, este numeral permitiría la sanción por conductas que no tienen una relación directa con las exigencias propias del desempeño profesional.

Resalta que, de acuerdo con la sentencia C-350/09, una expresión es vaga cuando su modo de empleo hace que sea incierta o dudosa la inclusión de un hecho o de un objeto concreto dentro del campo de acción de ella, lo que ocurriría en el caso de la expresión “confianza del público”, pues no existe referencia en el ordenamiento ni interpretación razonable que

permitan inferir su alcance de manera precisa.

De otro lado, la aplicabilidad de esta circunstancia sancionable “en la vida social” implica una extralimitación de la norma, pues termina tipificando como faltas disciplinarias que no tienen relación con las exigencias propias de la profesión. A este respecto resalta lo dicho por la Corte en la sentencia C-570/04.

Estas dos circunstancias llaman a declarar la inconstitucionalidad de este numeral, por oponerse al principio de tipicidad y al debido proceso, consagrados en el artículo 29 constitucional.

i. En el caso del numeral 8° la situación es similar, pues la expresión “dignidad de la institución” resulta vaga, en los términos antes indicados. Por esta razón, este numeral también debe declararse inexequible.

Inexequibilidad

Federación Colombiana de Municipios

i. Respecto de la constitucionalidad del numeral 5° analizado, señaló que es necesario tomar en consideración lo decidido en la sentencia C-350 de 2009, en la que la Corte Constitucional “ya se ocupó de una norma de idéntico contenido inserto en la Ley 734 de 2002”. En aquella oportunidad, se encontró que los conceptos de moral y buenas costumbres resultaban excesivamente vagos y referían a ámbitos ajenos al desempeño del servidor público como tal. Advirtió que “[a]unque no sean los mismos los destinatarios de una y otra norma, en todo caso cuanto sostiene la Corte es predicable de cualesquiera relaciones de sujeción especial, de ahí que la Federación comparta el criterio del accionante”.

i. En el caso del numeral 7°, estimó que el grado de indeterminación es aún mayor que el de la norma antes referida, pues “no parece fácil hallar referentes a partir de los cuales el operador jurídico disciplinario pueda encontrar parámetros objetivos para dar concreción a descripciones de tal manera abstracta”.

i. En el caso del numeral 8°, recordó que, aunque en el ámbito disciplinario no están excluidos los conceptos indeterminados, “sí resulta imperativo que los mismos puedan ser determinables a través de las diversas vías que contemplan doctrina y jurisprudencia hasta hallar un contenido único”. Sobre esto último, refirió a la sentencia T-1034/06.

Teniendo estas consideraciones en cuenta, solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de los tres apartes demandados.

Inexequibilidad

Harold Eduardo Sua Montaña

El interviniente resalta las sentencias C-417/93, C-280/96, C-386/96, C-310/97, C-769/98, C-921/01, C-769/04, C-818/05, C-343/06, C-1011/08, C-762/09, C-030/12, C-412/15, C-113/17 y C-392/19 como precedentes relevantes para determinar el alcance del principio de tipicidad en materia disciplinaria y el impacto de normas como la demandada respecto del artículo 29 superior.

Afirma que las normas demandadas “detentan una vaguedad soluble a través de un ajuste exegético de esta corporación”, con excepción del numeral 5°, que refiere a los conceptos de moral y buenas costumbres:

i. Respecto del numeral 5° considera que, atendiendo los lineamientos desarrollados por la Corte en la sentencia C-350/09, la norma debe ser retirada del ordenamiento. A pesar de ello, debe mantenerse la posibilidad de que el legislador opte por una consagración similar si acompaña la tipificación de “una definición sociojurídica de ‘moral’ y ‘buenas costumbres’ circunstancialmente plausible en el ejercicio de la función de bombero”.

i. Solicita también condicionar el alcance de los numerales 7° y 8° “siguiendo los estándares interpretativos y de configuración resumidos en la sentencia C-392/19”. En este sentido, estima que el numeral 7° debe condicionarse “EN EL ENTENDIDO QUE el sintagma “actividades que puedan comprometer la confianza del público” le exige al operador disciplinario demostrar dentro del proceso disciplinario una correlación entre cualquiera de los deberes estipulados en el artículo 14 del Decreto Ley 953 de 1997 y la acción objeto de tipificación seguida de una proyección cualitativa tendiente a evidenciar irrefutablemente una percepción negativa de la ciudadanía o afectación del buen nombre del cuerpo de bombero voluntarios al cual pertenece el disciplinad”. De otro lado, el numeral 8° debe condicionarse “EN EL ENTENDIDO QUE la misma implica para el operador disciplinario demostrar dentro del proceso disciplinario la probabilidad subjetiva de quebrantamiento de esa dignidad producto de la acción objeto de tipificación”.

Inexequibilidad y exequibilidad condicionada

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5º de la Constitución, esta Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de una norma contenida en un

decreto con fuerza de ley, dictado al amparo de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la República en la Ley 322 de 199625.

A. CUESTIÓN PREVIA

Inexistencia de una cosa juzgada material que impida un pronunciamiento sobre las normas demandadas

1. De acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política y en aras de garantizar la seguridad jurídica26, los fallos proferidos por esta Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ha señalado la jurisprudencia que se trata de un atributo formal y orgánico derivado del hecho de haber realizado un juicio previo sobre un determinado asunto, que dio lugar a una decisión motivada, es decir, de un asunto juzgado y ya decidido que trae, entre otras, la consecuencia de inmutabilidad de la decisión. Este efecto impone que el asunto decidido no pueda, en principio, ser objeto de un nuevo juicio o de un nuevo pronunciamiento de fondo27.

1. Ahora bien, esta Corte ha establecido una tipología de la cosa juzgada constitucional del siguiente tenor28:

“Así, en razón del lugar donde se encuentre la norma que fue objeto de control, respecto de la ahora controvertida, la cosa juzgada puede ser formal o material. Formal, cuando se trata de la misma disposición. Material, cuando la norma analizada se encuentra reproducida en otra disposición, incluso del mismo cuerpo normativo. La clasificación parte de diferenciar las normas que son objeto de control, de los enunciados normativos o textos legales que las contienen29 o, en otros términos, las normas jurídicas, de las disposiciones30, en el entendido de que el contraste de constitucionalidad se realiza respecto de normas jurídicas y, una misma disposición, enunciado normativo o texto legal, puede contener varias normas jurídicas31.

7. En razón de la extensión del control realizado, la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la cosa juzgada absoluta es aquella que abordó todos los posibles vicios de inconstitucionalidad de la norma y, por lo tanto, cierra la posibilidad de la formulación de otros cargos que permitan un nuevo juicio32. La cosa juzgada relativa es aquella que se limita a los cargos analizados en el juicio anterior, pero que no obstan para que la misma norma pueda ser objeto de nuevas controversias respecto de su validez, pero por cargos diferentes. […]" (subrayas fuera del texto original)33.

1. Se ha establecido que los efectos de la cosa juzgada dependerán de la decisión que se haya adoptado en el pronunciamiento anterior. "Así, si la decisión fue de inexequibilidad, la Corte deberá rechazar la demanda por ausencia en el objeto de control, o estarse a lo resuelto en la decisión anterior, salvo que la razón de la inexequibilidad haya sido la ocurrencia de un vicio de carácter formal en el trámite de aprobación de la ley. En este último caso, la Corte puede pronunciarse sobre la exequibilidad de la norma solamente desde el punto de vista material34. Si se declaró la exequibilidad, la Corte debe analizar cuál fue el alcance de la decisión previa, con la finalidad de establecer si el asunto que se plantea no ha sido resuelto, y por ende, debe emitirse un nuevo pronunciamiento de fondo, o si la problemática ya se decidió deberá estarse a lo resuelto en la decisión anterior35; en los casos de exequibilidad condicionada, la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no podrá ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; y en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia aditiva, la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar36"37.

1. Profundizando en los casos en los que se declara la inexequibilidad de las disposiciones, es necesario resaltar que se activa la prohibición constitucional de reproducirlas, tanto en su contenido formal como material, de acuerdo con lo establecido en el artículo 243 de la Constitución38. Sobre esto, ha señalado la jurisprudencia que cuando se ha declarado la inexequibilidad de una disposición resulta también indispensable diferenciar los efectos según la cosa juzgada sea formal o material. "En el primer caso y en tanto el objeto de

control es un enunciado normativo declarado ya inexequible, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia anterior39. En el segundo y dado que se juzga el mismo contenido normativo, pero este se encuentra previsto en un texto diferente al expulsado por la Corte en la primera decisión, la posición mayoritaria de este Tribunal ha reconocido que procede, de una parte, estarse a lo resuelto en la sentencia anterior y, como consecuencia de ello, declarar su inexequibilidad por la infracción del artículo 243 de la Carta que prohíbe reproducir contenidos normativos declarados inexequibles por razones de fondo40. Tal evento ha sido comprendido bajo la denominación cosa juzgada material en sentido estricto y, destaca la Corte, es al evento al que se refiere el artículo 243 al imponer al legislador la prohibición referida41"42.

1. En el presente caso, dado que los numerales demandados del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 no han sido de conocimiento de la Corte Constitucional, no se puede hablar de la existencia de cosa juzgada formal. Ahora bien, otras disposiciones muy similares, pero ubicadas en otras normas de rango legal de naturaleza disciplinaria o con impacto sancionatorio, si han sido estudiadas y han sido objeto de decisión (ver infra, nums. 45-50). A pesar de ello, no puede hablarse en este caso de la configuración de una cosa juzgada material, por la importante razón de que todas las normas disciplinarias pertenecen a otros regímenes y no cumplen con el segundo requisito para la configuración esta modalidad de cosa juzgada. Esto es así, en tanto se inscriben en un contexto normativo completamente distinto, lo que hace que, desde una perspectiva material, constituyan normas diversas.

1. Es importante recordar que las condiciones para la configuración de una cosa juzgada material, en tratándose de sentencias en las que se ha declarado la inexequibilidad de una disposición, exigen:

"i) [q]ue una norma haya sido declarada inexequible; ii) "[q]ue se trate de un mismo sentido normativo, esto es, que el contenido material del texto examinado sea similar a aquel que fue declarado inexequible por razones de fondo, teniendo en cuenta el contexto dentro del cual se inscribe la norma examinada, ya que su significado y sus alcances jurídicos pueden variar si el contexto es diferente"43; iii) [q]ue el texto legal, supuestamente reproducido,

haya sido declarado inconstitucional por ‘razones de fondo’, lo cual hace necesario analizar la ratio decidendi del fallo anterior44 y iv) [q]ue subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior de la Corte45”46 (subrayas fuera del texto original).

1. Así, es posible que respecto de algunas decisiones de la Corte, como la sentencia C-350 de 2009, se reúnan tres de los requisitos antes citados, pero lo cierto es que en ninguno de los casos se puede hablar de que la norma disciplinaria se inscribe en un contexto similar o idéntico al ahora analizado, lo que deriva en que su significado y sus alcances jurídicos resulten distintos. Así, cuando se han estudiado disposiciones relacionadas con la moral y las buenas costumbres, actividades que puedan comprometer la confianza del público o conductas que puedan comprometer la dignidad de una institución, ninguna de las normas objeto de pronunciamiento se han referido a regímenes con impacto sancionatorio aplicable a los bomberos voluntarios, como particulares que desarrollan una actividad de riesgo y un servicio público esencial. El hecho de que aquellas normas se inscriban en otros códigos de ética, normas disciplinarias o disposiciones que regulan profesiones distintas a la de interés en el presente caso, implica que el alcance de las disposiciones sea, de base, diferente.

1. En efecto, los contextos normativos varían especialmente en dos aspectos: (i) buscan manejar riesgos sociales distintos, cada uno derivado de actividades diversas; y (ii) se refieren a sujetos jurídicamente disímiles, como cuando se busca disciplinar a servidores públicos, a particulares en desempeño de funciones públicas, a particulares encargados de prestar servicios públicos o particulares que, en desarrollo de su libertad de profesión u oficio, escogen realizar alguna actividad susceptible de regulación por parte del Estado. Cada una de estas variables, propias del contexto normativo, genera una divergencia que impide hablar de una cosa juzgada material, pues la inserción de normas con impacto sancionatorio en un esquema disciplinario distinto implica que, materialmente, ninguna disposición coincida con la particular situación de los bomberos voluntarios ahora analizada.

1. En consecuencia, a pesar de que respecto de normas similares se han dado pronunciamientos de la Corte, no se reconoce que alguno de los mismos impida conocer de

la presente demanda en virtud de una eventual cosa juzgada47. Por ello se continuará con el estudio de la demanda presentada por el ciudadano Cuervo Aponte.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, corresponde a la Corte determinar si las prohibiciones previstas en las normas demandadas están dotadas de una indeterminación constitucionalmente admisible a la luz del derecho fundamental del debido proceso, y si las mismas pueden incluir restricciones aplicables a la vida privada de los bomberos voluntarios sin quebrantar las garantías reconocidas en el artículo 29 de la Constitución Política.

1. Para dilucidar estas cuestiones, la Sala Plena se referirá (i) al contexto normativo, el contenido de las disposiciones demandadas y el alcance de los cargos analizados; (ii) al margen de configuración del legislador para regular el desempeño de oficios; (iii) a la jurisprudencia sobre el alcance de los mandatos de tipicidad y certeza en materia disciplinaria y la validez del uso por parte del legislador de conceptos jurídicos indeterminados (iv) al ámbito de aplicación de las normas disciplinarias con enfoque en la vida profesional, y (v) determinará si las disposiciones acusadas se opone a las normas constitucionales.

A. CONTEXTO NORMATIVO, CONTENIDO DE LAS NORMAS DEMANDADAS Y ALCANCE DEL CARGO A ANALIZAR

1. La Ley 1575 de 2012, “por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia” dispone que la gestión del riesgo contra incendio será integral y “responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano”48. Dicha ley establece

las competencias concurrentes entre niveles territoriales en materia de gestión del riesgo, incluye en el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres a los cuerpos de bomberos, y crea una institucionalidad robusta para manejar el riesgo de incendio e incidentes con materiales peligrosos49.

1. Asimismo, define qué son los cuerpos de bomberos, describiéndolos como "instituciones organizadas para la prevención, atención y control de incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades inherentes a su actividad y la atención de incidentes con materiales peligrosos"50. También, establece que estas organizaciones serán de tres tipos: (i) los cuerpos de bomberos oficiales, los cuerpos de bomberos voluntarios y (iii) los bomberos aeronáuticos. En cuanto a los cuerpos de bomberos voluntarios -que interesan especialmente a este análisis- se dice que "[s]on aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la dirección Nacional de Bomberos"51. Respecto de ellos ha dicho la Corte Constitucional que "no son una simple asociación privada o un club recreacional sino que desarrollan un servicio público de importancia y riesgo, como es el servicio de bomberos. En efecto, la propia ley es clara en señalar que esas entidades asociativas se desarrollan para la prevención de incendios y calamidades, y como tales se encargan de un servicio público cuya deficiente prestación puede poner en peligro la vida, la integridad personal y los bienes de los asociados. Por ende, debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que si bien los servicios públicos pueden ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos (CP art.365)"52.

1. El funcionamiento de los cuerpos de bomberos voluntarios se orienta por principios de democracia interna y se señala que serán dirigidos por el Consejo de Oficiales, que

constituye su máxima autoridad53. Asimismo, están sometidos a los reglamentos técnicos, administrativos, educativos y operativos que expida la Dirección Nacional de Bomberos54, y a las facultades de inspección, vigilancia y control, ejercidas por la Dirección Nacional de Bomberos55.

1. En materia de régimen disciplinario, la Ley 1575 establece que "[l]os cuerpos de bomberos voluntarios estarán sometidos al régimen disciplinario establecido en el Decreto 953 de 1997 o la norma que lo modifique o sustituya. De igual manera a los estatutos, reglamentos y normas concordantes"56, mientras que reserva la aplicación del régimen establecido en la ley 734 de 2002 para los cuerpos de bomberos oficiales. Así, el Decreto Ley 953 de 1997 contiene el "Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos", actualmente aplicable solamente a los bomberos voluntarios.

1. El artículo 4 de dicho decreto define la disciplina para los cuerpos de bomberos como "la condición esencial para la buena marcha de la institución bomberil, e implica la observancia de la Constitución, las leyes, los decretos, reglamentos y estatutos que consagran los derechos, deberes, prohibiciones e inhabilidades". De otro lado, su artículo 15 -en el que se incluyen las disposiciones demandadas-, se inserta en el capítulo correspondiente a los derechos, deberes, prohibiciones e inhabilidades del personal bomberil, que representa el mínimo contenido que debe ser incluido en los estatutos que adopte cada uno de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios57. Como parte del componente disciplinario, los medios para el cumplimiento de las prohibiciones "pueden ser preventivos o correctivos"58. Vista la ubicación de las expresiones demandadas, se aprecia que la desatención de las prohibiciones relevantes para el análisis del presente caso puede constituir una falta que dé lugar al inicio de una acción disciplinaria y la imposición de una sanción59.

1. En efecto, los tres numerales acusados corresponden a prohibiciones o restricciones que se imponen a los voluntarios como mecanismo para la buena marcha del cuerpo de bomberos, y la realización de una disciplina que se considera condición esencial para la

adecuada prestación del servicio60. En concreto, el numeral 5 demandado se circunscribe en su aplicación al “lugar de trabajo” e impide realizar actos contrarios a “la moral y las buenas costumbres”. El numeral 7 contempla un ámbito de aplicación más amplio, pues censura la realización de actividades “que puedan comprometer la confianza del público” tanto en el servicio como en la vida social del bombero. De otro lado, el numeral 8 impide a los bomberos voluntarios incurrir en conductas que puedan comprometer la dignidad de la institución bomberil de manera habitual, sin precisar explícitamente el campo de acción de la prohibición.

1. También se debe resaltar que el legislador definió la gestión integral del riesgo contra incendio constituye “un servicio público esencial a cargo del Estado”61 y que ni la Ley 322 de 1996 ni la Ley 1575 de 2012 le asignaron el carácter de función pública a la prevención y control de incendios. Atendiendo esta configuración normativa, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó en el año 2003 que “los particulares vinculados a los cuerpos de bomberos voluntarios no son sujetos disciplinables pues, sin bien desarrollan un servicio público, la ley no les asigna expresamente el ejercicio de función pública”62. Esto debe entenderse en el sentido de que las disposiciones del Código Disciplinario Único no les son aplicables.

1. Ahora bien, el cargo formulado por el demandante cobija a las tres disposiciones demandadas y consiste en señalar que las mismas carecen de un mínimo aceptable de certidumbre en su tipificación –dado que se trata de conductas con repercusiones disciplinarias-, lo que implicaría la vulneración del artículo 29 constitucional. En efecto, sostiene que las conductas descritas en los numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 serían tan vagas, imprecisas e inciertas, que dejan al operador disciplinario total discrecionalidad para la imposición de sanciones, resultando oscuro su alcance y difíciles de prever para el bombero sujeto a un procedimiento sancionatorio. Se insiste por el ciudadano Cuervo Aponte en que sería imposible realizar una interpretación sistemática de las disposiciones a fin de precisar su alcance y contenido, por lo que resultan insuperablemente vagas e inciertas.

1. Asimismo, el demandante apunta a censurar los numerales 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, en tanto supondrían la extensión de la facultad sancionatoria y disciplinaria al ámbito privado del individuo. Sobre esto, destaca que desconocerían las garantías propias del debido proceso en tanto las prohibiciones analizadas aplicarían incluso cuando el bombero voluntario no se esté desempeñando como tal y supondría que situaciones completamente desvinculadas con la prestación del servicio público tengan incidencia sancionatoria para los miembros de los cuerpos de bomberos voluntarios.

A. EL MARGEN DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR PARA REGULAR EL DESEMPEÑO DE OFICIOS

1. Ha resaltado la jurisprudencia que "al Estado le corresponde ejercer el control que el ejercicio de las profesiones y oficios amerite, buscando siempre el debido equilibrio entre la salvaguarda de los postulados superiores y los derechos particulares"63. Para el caso de los oficios, esta labor debe atender especialmente el riesgo social64 que derive de su desarrollo, teniendo como propósito el "amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio"65. No debe perderse de vista que, en principio, aquellas ocupaciones que no exijan formación académica pueden ejercerse libremente, pero que esta regla general encuentra una excepción en aquellos quehaceres que impliquen un riesgo social66.

1. La regulación de la actividad a cargo del Estado no carece de límites o fronteras, especialmente porque tiene un propósito muy bien definido: la protección y salvaguarda de los intereses de la sociedad y la prevención del riesgo para la comunidad. Asimismo, se ha reconocido que la intervención del Estado debe ser razonable y proporcionada. La jurisprudencia ha identificado límites materiales concretos, aplicables a la intervención del

Estado, así: “(1) No puede el legislador expedir normas disciplinarias en las que se sancionen conductas descritas de manera vaga e indeterminada.67 (2) No puede el legislador establecer normas que tipifiquen como faltas conductas que no guarden relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal.68 (3) También desconoce el legislador la libertad en cuestión, así como la libertad de asociación, cuando se exige a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal.69 (4) Tampoco puede el legislador excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad.70”71.

1. Como se puede apreciar, uno de los asuntos que sobresale en materia de regulación tiene que ver con el establecimiento de un régimen disciplinario para el desarrollo del oficio. Este debe tener en cuenta las garantías derivadas del derecho al debido proceso (ver supra, nums. 33-35) y evitar la injerencia en asuntos propios de la esfera íntima del individuo, que por no tener una repercusión directa en el bienestar del usuario o en la seguridad del colectivo por la puesta en práctica del oficio, deberían estar salvaguardados de la injerencia del Estado72.

1. Otro elemento especialmente importante para el análisis de este caso se encuentra en la definición de la actividad bomberil como un servicio público esencial. Esta expresa calificación de parte del legislador73 refuerza la facultad del Estado para regular la actividad de los bomberos voluntarios y establecer unos contenidos mínimos para el correcto funcionamiento de las organizaciones privadas que constituyen los cuerpos de bomberos que los agremian74. Si bien estas organizaciones surgen en desarrollo de la libertad de asociación (art. 38 CP) y prima facie deberían solo gobernarse por sus propios estatutos y autoridades75, la función que cumplen en la sociedad exige a la intervención del Estado para garantizar la responsabilidad de salvaguardar la vida, la integridad y los bienes de los ciudadanos. En este sentido, ha señalado la jurisprudencia que “debido a tal razón, la posibilidad de intervención de la ley es mayor, ya que, si bien los servicios públicos pueden

ser prestados por los particulares y por las comunidades, a la ley corresponde establecer su régimen jurídico y el Estado debe regularlos, controlarlos y vigilarlos (CP art.365). En el presente caso, el deber de vigilancia estatal es aún más claro, debido a los riesgos catastróficos que derivan de los incendios deficientemente prevenidos o controlados, por lo cual es normal que existan regulaciones encaminadas a garantizar la idoneidad y eficiencia de los cuerpos de bomberos, sean éstos oficiales o voluntarios"76.

1. Lo anterior también refiere a la materia sancionatoria, pues se ha admitido por la jurisprudencia que la regulación de actividades prestadas por particulares, pero que conllevan un riesgo social o corresponden a la prestación de un servicio público, puedan ser objeto de una regulación pública, mixta o privada que incluya escenarios de disciplina y sanción. Sobre esto, se ha hecho siempre énfasis en que, en estos escenarios, las prescripciones del debido proceso deben ilustrar la producción normativa, y sus componentes deben ser respetados. En efecto, "[e]l artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esto significa que en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase ésta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos, deben ser observados los requisitos o formalidades mínimas que integran el debido proceso. Mandato que, dada su naturaleza, no sólo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los particulares que se arrogan esta facultad, como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones (v. gr. establecimientos educativos, empleadores, asociaciones con o sin ánimo de lucro, e.t.c.)"77.

A. EL ALCANCE DE LOS MANDATOS DE TIPICIDAD Y CERTEZA EN MATERIA DISCIPLINARIA Y LA VALIDEZ DEL USO POR PARTE DEL LEGISLADOR DE CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

1. La jurisprudencia constitucional ha destacado que uno de los componentes esenciales del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 constitucional, lo constituye el reconocimiento del principio de legalidad. Este instruye que "[n]adie podrá ser juzgado sino

conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa” y comprende dentro de sus elementos la garantía de lex certa, que “alude a que tanto la conducta como la sanción deben ser determinadas de forma que no hayan ambigüedades”78. Este dispositivo, especialmente importante para el derecho penal, también aplica para otros escenarios de derecho sancionatorio, aunque la intensidad y el rigor en su exigencia y aplicación disminuyen. Por ejemplo, se ha dicho que “en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente”79, situación que bien podría extenderse al escenario correccional80.

1. Teniendo esto en consideración, la Corte Constitucional ha admitido que el establecimiento de normas con efectos disciplinarios que tienen cierto grado de indeterminación no desconoce, en principio, las garantías y derechos asociados al debido proceso -especialmente los relacionados con sus componentes de legalidad y certeza-. Es así, pues el rigor con el que estos aplican es menor que en materia penal, atendiendo un impacto también menor sobre la libertad personal y el conjunto de derechos del individuo81. En efecto, “otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial – como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal”82. Incluso, la jurisprudencia ha señalado como una característica identificadora del derecho disciplinario el recurso a normas con un menor grado de determinación83, de modo que “[a] diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario”84.

1. En suma, no resulta posible trasladar automáticamente las garantías del proceso penal a otros escenarios sancionatorios85, pues se requiere de su flexibilización, o la aplicación matizada de las mismas, cuando pretendan emplearse en escenarios disciplinarios distintos86. A pesar de ello, se exige una mínima posibilidad de determinar las conductas y sanciones susceptibles de ser aplicadas87. En efecto "el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas"88. Esta exigencia se cumple cuando, a pesar de que la disposición analizada no contenga expresamente elementos que agoten su alcance, exista la posibilidad de que en otras normas complementarias o mediante la aplicación de criterios razonables de interpretación, se logre establecer el alcance preciso de sus mandatos.

1. De otro lado, cuando las conductas sancionables consisten en conceptos absolutamente imprecisos o del alcance incierto, de modo que permiten al juzgador llenar sus contenidos "según sus criterios subjetivos"89, las normas con impacto disciplinario supondrán la vulneración del principio de legalidad en materia sancionatoria90. Esto es así pues "las personas disciplinables se encuentran a merced de los pareceres subjetivos de los funcionarios disciplinantes"91. En estos casos, no solo se genera un impacto en materia de debido proceso, sino que puede generarse la afectación de otras garantías, como "las libertades de expresión, sindical o de ejercer profesión u oficio, comprometiendo a la vez, la autonomía personal y el libre desarrollo de las personas"92. Ha considerado esta Corte que "no se puede llegar al extremo de tipificar una serie de ilícitos disciplinarios que remiten a conductas que cuestionan la conducta del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que le incumben, ni tampoco consagrar cláusulas de responsabilidad disciplinaria que permiten la imputación de faltas desprovistas del contenido sustancial de todo ilícito disciplinario"93, pues no se pretende la imposición de ideales perfeccionistas, de una moral determinada, o la limitación de ideas o formas de ser en un contexto pluralista. En efecto "el solo discurso moral no basta para limitar el ejercicio de la libertad pues para ello es imprescindible, como se ha visto, que los comportamientos humanos interfieran derechos ajenos"94. Aún más, cuandoquiera que el legislador recurra a referentes morales para la determinación de normas con incidencia disciplinaria, los dispositivos deben ser objetivos y

gozar de “absoluta precisión”95. Sobre esto, ha señalado la jurisprudencia que “cuando se trata de la actividad punitiva o sancionatoria del Estado la utilización de estas referencias debe hacerse de manera concreta y precisa, indicando cuales son los comportamientos concretos que el legislador estima jurídicamente sancionables por ser considerados socialmente inmorales, so pena de desconocimiento de las garantías del debido proceso, especialmente de la de legalidad de las faltas y sanciones”96.

1. Ahora bien, algunas expresiones, idénticas o similares a las utilizadas en las normas demandadas han sido analizadas por esta corporación a fin de determinar su constitucionalidad, en especial desde el punto de vista de su compatibilidad con las garantías propias del debido proceso en escenarios sancionatorios distintos a los penales.

1. En primer lugar, normas de contenido disciplinario en las que se exige que en el lugar de trabajo no se realicen actos que atenten contra la “moral” o las “buenas costumbres”, han sido encontrados por la Corte como incompatibles con las garantías de legalidad, tipicidad y certeza, propias del debido proceso, por suponer una consagración indeterminada, imprecisa e incierta, que deja al sujeto de la regulación sometido a la discrecionalidad de la autoridad competente. En síntesis, la Corte Constitucional indicó que las razones por las cuales este tipo de disposiciones desconocían las garantías mínimas del debido proceso en materia sancionatoria y, por ende, quebrantaban la Constitución, eran las siguientes97:

* Las expresiones “moral” y “buenas costumbres” resultan ambiguas porque en ambos casos pueden existir diferentes formas de entender y usar los conceptos. “Esta ambigüedad es tal, que ni siquiera haciendo precisiones tales como decir que en realidad no se trata de ‘moral’ a secas, sino de ‘moral social’. En tal caso, aún persistirían dudas con relación a cuál es la forma específica como se usa dicho concepto”98.

* Ambos conceptos son vagos, pues “incluso si se acordara que por moral se entenderá

‘moral social’ y se especificara cómo se va a entender dicho concepto, ante los casos concretos las dudas de cuándo algo es moral y cuándo no persistirían”99. En ese caso existe una enorme zona de penumbra incompatible con el debido proceso.

* La indeterminación de los conceptos permite “un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de establecer si un servidor incurrió o no en tal prohibición, de suerte que las personas no cuentan con un criterio que les permita prever con certeza si una determinada actuación atenta o no contra tales conceptos. La penumbra que deben enfrentar los ciudadanos en estos casos es constitucionalmente inadmisible”100.

* La “prohibición de actos contra la moral y las buenas costumbres también implica tipificar como faltas del servidor público, conductas que carecen de una relación con las exigencias propias de su desempeño”101, lo que impacta injustificadamente otros derechos fundamentales.

1. Estos elementos ilustran y retoman las consideraciones fundamentales de la Corte con relación a normas con impacto disciplinario en el que se establecen prohibiciones análogas, como ocurrió en las sentencias C-471 de 2004, referida al régimen de los miembros de las fuerzas militares, C-570 de 2004, relativa al Código de Ética Profesional de la ingeniería, C-537 de 2005, referida a la ética del odontólogo colombiano, y la sentencia C-350/09, referida al Código Disciplinario Único. Como se puede observar, la posición de la Corte en torno al impacto de este tipo de normas frente a las garantías propias del debido proceso ha trascendido la diferencia de los sujetos afectados por la regulación, pues tanto en regímenes de servidores públicos, como de particulares, se ha reconocido una ambigüedad insuperable que deriva en la expulsión de este tipo de normas del ordenamiento. Es necesario destacar que el único antecedente que diverge de este criterio dominante se encuentra en la sentencia C-427 de 1994, muy anterior a las otras sentencias anotadas, que retomó las reglas de decisión anteriores a la Constitución de 1991, encontrando que en el caso del régimen disciplinario incluido en el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación

(Decreto Ley 2699/91), la imprecisión y amplitud de la consagración resultaba superable, atendiendo deberes de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad, aptitud, capacidad e idoneidad aplicables a sus empleados y funcionarios. A continuación, se presenta una síntesis de las reglas de decisión más relevantes sobre este particular102:

Tabla 2 – Jurisprudencia relevante sobre los conceptos de “moral” y “buenas costumbres”

Sentencia

Norma demandada relevante

Ratio decidendi

Resuelve

C-427/94

Decreto Ley 2699/91, Art. 115.

Prohibición a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación de ‘ejecutar en el lugar de trabajo o en sitio público, cualquier acto contra la moral o las buenas costumbres’

Se retoma la decisión de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de agosto 12 de 1982, M.P. Manuel Gaona Cruz. En ella destacaba que el servidor público debía dar “garantía de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad, aptitud, capacidad e idoneidad”, lo que implica cumplir con los deberes asignados y tener que ceñirse a los mandamientos legales autorizados por la Carta, so pena de quedar sometido a la jurisdicción correccional o disciplinaria respectiva.

Las mencionadas obligaciones, rectoras de la función pública, permiten comprender la referencia a la moral de la norma demandada y sirven como ingredientes que permiten “conformar las características de los tipos disciplinarios aplicables a los funcionarios

públicos”.

C-431/04

Ley 836/03. Art. 59, num. 1

“artículo 59. Faltas graves. Son faltas graves:

“1. Ejecutar actos contra la moral o las buenas costumbres dentro de cualquier establecimiento militar.”

“En cuanto a la acusación que se formula en contra del numeral primero del artículo 59, según el cual es falta grave “ejecutar actos contra la moral o las buenas costumbres dentro de cualquier establecimiento militar”, expresión sobre la cual recae el cargo general de resultar contraria al orden justo y a la dignidad humana, por regular actividades personalísimas e íntimas de los militares, además de ser indeterminada y por lo tanto vulneratoria del principio de legalidad, la Corte considera que […] si bien el legislador puede elevar a la categoría de falta disciplinaria aquellos actos que repudian a la moral social entendida como “la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia”, y proscribir estos comportamientos en el ámbito de las instalaciones militares, al hacerlo debe establecer clara y precisamente cuáles son aquellos actos “inmorales” que eleva a la categoría de falta disciplinaria. De otra manera, desacata el principio de legalidad que le impone precisar las conductas sancionables como falta disciplinaria dejando a la libre apreciación subjetiva de quien impone la sanción el decidir si un comportamiento es contrario o no a dicho concepto de “moral social” y si, en consecuencia, procede o no la sanción.”103

“Declarar la INEXEQUIBLE […] los numerales 1° y 38 del artículo 59 […] de la Ley 836 de 2003.”

C-570/04

Ley 842/03, Art. 32, lit.e.

“ARTÍCULO 32. PROHIBICIONES GENERALES A LOS PROFESIONALES. Son prohibiciones generales a los profesionales:

“(…)

“e) Ejecutar en el lugar donde ejerza su profesión, actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres…”

“la Corte observa que las normas atacadas superan el grado de indeterminación que es aceptable constitucionalmente. En efecto, los literales acusados describen conductas sancionables a través de conceptos absolutamente imprecisos, lo cual conduce a que sea el juzgador, según sus criterios subjetivos, el que los llene de contenido. De esta manera, esos tipos disciplinarios vulneran el principio de legalidad de las normas sancionatorias.

Así, [el literal e) del artículo 32 prohíbe ejecutar en el lugar de ejercicio de la profesión “actos contra la moral y las buenas costumbres”]. Estas nociones pueden ser interpretadas de las más diversas formas, lo cual significa que los profesionales no tendrán ninguna certidumbre acerca de cuáles son las conductas exigidas y cuáles las punibles, decisión que quedará entonces librada a la subjetividad del funcionario disciplinante”104

“Declarar INEXEQUIBLES los literales c) del artículo 31, e) del artículo 32, a), b) y c) del artículo 33, a) del artículo 35, b) del artículo 41, b) del artículo 42 y b) del artículo 43 de la Ley 842 del 2003”.

C-537/05

Ley 35/89, Arts. 1, lit. e y 34.

“e) Debido a la función social que implica el ejercicio de su profesión, el odontólogo está obligado a mantener una conducta pública y privada ceñida a los más elevados preceptos de la moral universal”

“Artículo 34. Es deber de todo odontólogo informar, por escrito, al Tribunal Seccional de Ética Profesional, de cualquier acto que vaya contra la moral y la ética profesional, cometido por algún colega”

“En efecto, sin que sea necesario adentrarse en profundas reflexiones, salta a la vista que las expresiones acusadas hacen referencia directa a asuntos del comportamiento público y privado de las personas, que pueden convertirse en un obstáculo injustificado para el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad y al ejercicio de la autonomía personal, pues, sin que exista disposición constitucional que lo autorice, el odontólogo, con el fin de no ser objeto de un proceso ante el tribunal de ética, tendría que estar pendiente de que su comportamiento público y privado no sea catalogado y, por ende, juzgado como inmoral por otros, aunque ni se relacione con la forma como ejerce su profesión, ni, mucho menos, interfiera en el derecho de los demás.

Para la Corte permitir de algún modo una injerencia de esta naturaleza en la vida privada de los profesionales, corresponde a la concepción de los estados totalitarios, que son claramente contrarios a la Constitución que nos rige”105.

“Tercero: Declarar inexequibles el literal e) y la expresión “privada” contenida en el literal g) del artículo 1º de la Ley 35 de 1989.

[…]

Quinto: Declarar inexequible la expresión “la moral y” contenida en el artículo 34 de la Ley

35 de 1989”.

C-350/09

Ley 734/02, Art. 35

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: […]

9. Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral o las buenas costumbres.”

La prohibición a todo funcionario que incurra en actos que ‘atenten’ contra ‘la moral’ o contra ‘las buenas costumbres’ resulta inconstitucional puesto que:

2. Los conceptos también son vagos, pues aunque se especificara como se va a entender el concepto “seguiría existiendo una enorme zona de penumbra”107 sobre su alcance

3. “El grado de indeterminación de los conceptos acusados, en un contexto sancionatorio, ofrece un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de establecer si un servidor incurrió o no en tal prohibición, de suerte que las personas no cuentan con un criterio que les permita prever con certeza si una determinada actuación atenta o no contra tales conceptos. La penumbra que deben enfrentar los ciudadanos en estos casos es constitucionalmente inadmisible. Representa un desconocimiento claro del principio de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria”.

Además, la prohibición cobijaría “conductas que carecen de una relación con las exigencias propias de su desempeño. Se terminaría entonces, comprometiendo ámbitos individuales en los que las personas desarrollan libremente su personalidad”108.

“Declarar INEXEQUIBLE el numeral 9° del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, ‘por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único’”.

1. Con relación a prohibiciones por afectación de la dignidad de la institución o el compromiso de la confianza del público, la jurisprudencia es más escasa y menos directa en dilucidar el impacto de las prohibiciones de frente al debido proceso de los sujetos de la regulación.

1. Sobre el impacto en la confianza del público en la institución, por acciones de sus integrantes109, se encuentra lo dicho por la Corte en la sentencia C-725 de 2000, referida a prohibiciones para quienes integran la carrera especial de “servidores públicos de la contribución”110, es decir, de los servidores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. En dicha providencia se determinó que la prohibición de actividades que conllevaran la potencial afectación de la confianza del público resultaba constitucional. Se advirtió que dicha decisión no implicaba afectación “al derecho que como personas tienen los funcionarios públicos a una actividad exclusiva de la esfera jurídica-particular, [aunque] es claro que en atención a la investidura que ostentan el Estado legítimamente puede exigirles un comportamiento individual externo y público que no riña con la dignidad propia de su carácter de servidores del Estado ”111. En la sentencia C-172 de 2021, en la que se retomó esta decisión, se indicó que “se declararon conforme a la Constitución algunas reglas de prohibición para los funcionarios de la DIAN, como (i) dedicarse a actividades que puedan afectar la confianza del público o comprometer el buen nombre de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, bajo la comprensión de que el nominador no está facultado para invadir “la esfera privada del servidor público”, pues la prohibición “sólo puede referirse a la actividad externa, pública y no a la propia intimidad personal del servidor”; (ii) no usar en lugares públicos sustancias alucinógenas o prohibidas, que generen dependencia; (iii) ser acreedor o deudor de quien tenga interés en asuntos a su cargo; y (iv) incurrir en reiterado e injustificado incumplimiento de sus obligaciones civiles, laborales comerciales y de familia. La justificación de estas limitaciones se fundaron principalmente en los principios que guían la función pública, previstos en el artículo 209 de la Constitución”112.

1. Sobre la afectación de la imagen de la institución se encuentra un antecedente, que no precedente113, únicamente en normas de disciplina de la Policía Nacional, declaradas inexequibles114. En la sentencia C-819 de 2006115 se señaló:

“Las expresiones usadas por el legislador en el numeral 10 del artículo 34, y en el numeral 18 del artículo 35 de la Ley 1015 de 2006, que erigen en falta disciplinaria, la comisión de conducta delictuosa (gravísima), o contravencional (grave) “que empañe, o afecte el decoro, la dignidad, la imagen, la credibilidad, el respeto o el prestigio de la institución”, no se adecúan a ninguna de las técnicas mencionadas con antelación, en cuanto no remite a otros complementos normativos, ni responde a parámetros de valor o de la experiencia que hayan sido incorporados al ordenamiento jurídico, con algún nivel de consistencia y certidumbre. Por el contrario se trata de expresiones que admiten multiplicidad de contenidos, que dependen de las concepciones y los cánones individuales del intérprete sobre lo que para él significa “el decoro, la dignidad, la imagen, la credibilidad o el prestigio” de una institución. La expresión empañar116 núcleo rector de las conductas disciplinarias examinadas, describe una acción carente de idoneidad para afectar el interés jurídico de la función pública.

Estas expresiones, incorporan conceptos vagos e imprecisos, que pueden fluctuar al vaivén de las convicciones y opiniones personales del intérprete, y adicionalmente no concretan una real afectación del deber funcional como presupuesto de legitimación del injusto disciplinario. La primera objeción estructura una violación al principio de legalidad en materia sancionatoria en su dimensión de necesidad de ley previa, estricta y precisa, en tanto que la segunda objeción, configura una trasgresión al principio de lesividad o ilicitud sustancial (capacidad de afectación de la función pública) que debe orientar las conminaciones disciplinarias. Una y otra se proyectan en una violación del principio de reserva legal de las faltas disciplinarias, en tanto que la ambigüedad y la falta de precisión de las expresiones examinadas conduce a que sea el intérprete y no el legislador quien determine el contenido de la hipótesis normativa.

Las expresiones “que empañe o afecte el decoro, la dignidad”, la imagen”, la credibilidad, el respeto y el prestigio” referidas a la institución policial, dado su grado de indeterminación, crean la posibilidad de que se sancionen conductas inocuas, es decir carentes de idoneidad

para afectar la eficacia, eficiencia y la corrección de la función pública, y en particular los fines de la actividad policial. Así mismo despoja la falta disciplinaria de los atributos de precisión y taxatividad que la deben caracterizar. Esto refleja un desconocimiento, por parte del legislador, de los límites constitucionales contenidos en los artículos 6°, 29, y 218 de la Carta, que deben guiar el ejercicio de la potestad de configuración en materia disciplinaria, lo que conduce a su inexequibilidad y así lo declarará la Corte en la parte resolutiva de esta sentencia" (subrayas fuera del texto original).

A. ALCANCE DE LAS NORMAS DISCIPLINARIAS. ENFOQUE EN EL ÁMBITO PROFESIONAL

1. Retomando la razón sustantiva que permite la intervención del Estado en la ejecución de un oficio –la mitigación del riesgo social y la protección al usuario-, deriva la consecuencia de que las normas con efecto disciplinario deban orientarse primordialmente al cumplimiento de los deberes o finalidades de la profesión u oficio, pues lo único que interesa desde esa perspectiva es la salvaguarda de la función social de la actividad regulada y no la intervención en la vida privada del individuo. Por ello, ha considerado la Corte que la regulación no debe tipificar como ilícitos disciplinarios o como conductas con consecuencias sancionatorias, acciones de quien desempeña el oficio que no tengan una relación o consecuencia directa en los deberes socialmente relevantes que le incumben a la persona obligada, o para este caso particular, con la eficaz prestación de un servicio público. Ha dicho la jurisprudencia que "aquellas particulares conducciones de vida de los servidores públicos que se explican como alternativas existenciales y que no involucran infracción de deber funcional alguno, son incuestionables para la potestad disciplinaria [pues esta no puede] orientarse a la formación de hombres buenos y mucho menos a hacerlo de acuerdo con los parámetros de bondad que pueda irrogarse el Estado. A éste le basta con orientar su potestad disciplinaria al cumplimiento de los deberes funcionales de sus servidores y a asegurar la primacía del interés general en la función pública pero no tiene ninguna legitimidad para interferir la esfera interna de cada ser humano"117. En suma, la interferencia estatal en la conducta humana que no se oriente a la protección de los derechos de los demás, del orden jurídico o a la mitigación del riesgo social, contraría la

Carta pues está restringiendo ilegítimamente el ejercicio de la libertad que se reconoce para el ejercicio de los oficios y excediendo el alcance razonable de la facultad sancionatoria, permitiéndole invadir espacios que deberían mantenerse ajenos a su influencia118.

1. Así, “frente al ejercicio de una profesión [u oficio] las normas disciplinarias deben establecerse con referencia a las funciones y deberes propios del respectivo hacer profesional, no en atención a la conducta personal que se agota en los linderos de lo privado, o que aún campeando en la arena de lo público no trasciende ni afecta el buen desempeño de la función”119. En este escenario, el interés fundamental de la regulación estará la probidad en el desarrollo de los oficios o en la adecuada prestación del servicio público, la responsabilidad frente a los usuarios, o el cumplimiento de la misión asignada de proteger la vida, honra y bienes de los miembros de la comunidad, no tanto así en aspectos que interesan solamente al individuo120. En este sentido ha dicho la jurisprudencia que “[s]i bien no es reprochable constitucionalmente que en cada gremio, oficio o actividad económica surjan ideas y propuestas acerca del modelo del profesional que se quiere formar, otra cosa es que ese modelo comprenda aspectos de la vida privada del particular – que no inciden en el ejercicio de su actividad profesional ni afectan la integridad de la profesión como tal – y se trate de imponer, con fuerza jurídica, a través de los códigos éticos de las profesiones y de las sanciones disciplinarias correspondientes. Ello constituye una vulneración de la libertad de cada persona de optar por un plan de vida propio. Por lo tanto, son inconstitucionales aquellas normas que tipifican como faltas conductas que no tengan una relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal”121 (subrayas fuera del texto original).

1. El ciudadano Cristian Fernando Cuervo Aponte planteó en su demanda que las prohibiciones establecidas en los numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 aplicables a los miembros de los cuerpos de bomberos voluntarios, desconocía las garantías establecidas en el artículo 29 superior, especialmente el principio de tipicidad, en el diseño de las normas disciplinarias. En su concepto expresiones como ‘actos que atenten

contra la moral y las buenas costumbres' (num. 5), 'actividades que puedan comprometer la confianza del público' (num. 7) y 'conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución' (num. 8), adolecían de ambigüedad e indeterminación absoluta, dejando la determinación de su alcance al arbitrio del operador disciplinario y desprotegido al destinatario de las mismas.

1. La mayoría de los intervinientes en este proceso coincidieron con el demandante y advirtieron que respecto de contenidos normativos similares a los analizados, la Corte había determinado que las garantías del debido proceso se desconocían, lesionadas por prescripciones abiertas e indeterminadas, siendo necesario declararlas inexequibles. Precisaron que, a pesar de que esta corporación ha admitido cierta flexibilidad en la tipificación de conductas propias del derecho administrativo sancionador, no era posible precisar el verdadero alcance de las normas demandadas superando su ambigüedad a partir de mecanismos hermenéuticos o por referencia a otras normativas. Otros intervinientes, con una relación cercana con los cuerpos de bomberos, resaltaron que en materia disciplinaria el nivel de exigencia en materia de tipicidad es inferior al requerido frente a normas del derecho penal y que, desde ese punto de vista, las normas atacadas contenían los elementos mínimos suficientes para descartar una afectación de las garantías del debido proceso. Un interviniente solicitó que los numerales 7 y 8 demandados fueran declarados exequibles de manera condicionada, estableciendo que las prohibiciones que consagran se refieren solo a conductas que tengan una relación directa con el desempeño de la actividad bomberil, a fin de evitar la protección de la potestad disciplinaria a ámbitos distintos al profesional.

1. Coincide también la Corte con la posición del demandante en esta oportunidad, pues encuentra que las normas acusadas tienen por objeto prohibir a todo bombero voluntario la realización de actividades mediante la tipificación de conceptos vagos, ambiguos, faltos de claridad y precisión.

La prohibición establecida en el numeral 5 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 – Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.

1. En el caso del numeral 5 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, la prohibición de realizar actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres en el lugar de trabajo resulta ambigua pues, como ya lo ha establecido en varias oportunidades la Corte Constitucional, dichos conceptos permiten una interpretación amplia y diversa. Así, el alcance de la prohibición resulta imposible de prever por el disciplinado, afectando con ello los componentes de certeza y tipicidad del principio de legalidad que lo protege. Es importante resaltar que, tal como ocurrió en las sentencias C-350 de 2009 y C-570 2004, se considera que la ambigüedad en este caso es insuperable, pues ningún recurso hermenéutico razonable o la referencia a otra norma del ordenamiento122 permitiría superar la ambigüedad derivada de estos términos, de modo tal que superen el umbral mínimo aceptable en cuanto a la certeza del alcance de la norma sancionatoria.

1. La vaguedad de los conceptos también permite un amplio margen de discrecionalidad al aplicador de la norma disciplinaria, de suerte que los bomberos voluntarios no cuentan con un criterio que les permita prever con certeza si una determinada actuación atentará o no contra sus juicios. Asimismo, el aplicador del régimen disciplinario podrá imponer sus razonamientos subjetivos en la valoración de la conducta, dejando a los bomberos en una zona de penumbra que, ya se dijo en la jurisprudencia, “es constitucionalmente inadmisible”123.

1. La amplitud de la prohibición también permitiría la aplicación de la disciplina organizacional a asuntos que trascienden las actividades necesarias para el buen cumplimiento de la actividad bomberil. Como se mencionó anteriormente, siendo inadmisible la tipificación de conductas que no obedezcan al contenido sustancial de los deberes que incumben al bombero voluntario, el establecimiento de una prohibición con alcances genéricos e incontrolados genera el riesgo de interferencia con actividades que no tienen una relación cercana o necesaria con las actividades de mitigación del riesgo de incendio. En este caso, la prohibición dispuesta en el numeral 5 demandado carece de aquella absoluta precisión que se requiere respecto de las conductas consideradas socialmente

inmorales124.

1. En consecuencia, para la Corte es claro que la norma acusada contempla una prohibición disciplinaria que emplea expresiones cuyo grado de indeterminación no es aceptable constitucionalmente. Por esta razón, la presente disposición será declarada inexequible.

La prohibición establecida en el numeral 7 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 – Dedicarse en el servicio o en la vida social a actividades que puedan comprometer la confianza del público.

1. Al igual que ocurrió respecto del numeral 5 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, la prohibición de realizar actos que puedan comprometer la confianza del público resulta insuperablemente ambigua y supone la afectación de las garantías de tipicidad y certeza propias del principio de legalidad en materia sancionatoria.

1. Así, la determinación acerca de cuáles conductas específicas generarán un compromiso en la confianza del público resulta compleja, por las ramificaciones que se desprenden del análisis de la disposición. Por ejemplo, no es claro si el acto de comprometer, que supone poner en riesgo a alguien o algo en una acción o caso aventurado125, debe afectar la confianza en el cuerpo de bomberos voluntarios, en el sistema de gestión integral del riesgo contra incendio, en un compañero o en el propio bombero voluntario. Tampoco es claro cuándo el público verá comprometida su confianza, pues la idea misma de “público” supone, de por sí, una indeterminación imposible de superar. En efecto, dicho concepto solo refiere a la pertenencia a una colectividad; más aún, no es claro a cuál colectividad se refiere la disposición o cómo puede determinarse cuándo aquella gana o pierde la confianza.

1. También, y debido a que el oficio del bombero voluntario no está descrito en el ordenamiento de manera amplia y detallada –como si ocurriría si se tratase de servidores

públicos-, no es posible establecer límites o fronteras claras en la determinación del alcance de la prohibición. Sobre esto, es importante resaltar que el bombero voluntario es un particular respecto del cual el ordenamiento de rango legal solo dispone unos mínimos a ser incluidos en los estatutos de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios126, pero no se hace una regulación integral o al menos extensa de la actividad. Esto genera que la ambigüedad y falta de claridad de la disposición que remite a la confianza del público no sea superable a partir del escrutinio de los deberes, derechos o inhabilidades de los bomberos voluntarios, pues su eventual compromiso no dependería solamente de la atención de los mismos127. Por el contrario, es razonable suponer que otras actividades de los bomberos, incluso ajenas a la prestación del servicio, podrían impactar la "confianza" que pretende salvaguardar la disposición, especialmente si se tiene en cuenta que el numeral 7° analizado incluye de manera expresa el ámbito de la "vida social" del bombero en el campo de acción del dispositivo.

1. Esto, sumado a que los sujetos a los que aplica la prohibición son particulares que se rigen por el principio de autonomía de la voluntad, indica que la disposición no brinda elementos necesarios para superar la amplitud y vaguedad de la consagración de la prohibición, ni es posible a partir de herramientas hermenéuticas o remisiones normativas determinar los límites medianamente precisos de la prohibición. Tal como lo indicó el demandante, en este caso el aplicador disciplinario estará ante una norma que le permite fijar arbitrariamente el ámbito comprendido por la prohibición y, con ello, tendrá la facultad de sorprender al bombero disciplinado con una imputación frente a la que no tendrá posibilidad razonable defenderse, ni tan siquiera prever en su alcance.

1. Asimismo, es posible encuadrar en la prohibición analizada una serie de conductas que rebasan el contexto de las obligaciones, deberes y responsabilidades del bombero voluntario, invadiendo con ello espacios ajenos a la prestación del servicio público. Así, es claro que la vaguedad y ambigüedad en la consagración normativa permite la intervención de terceros en situaciones completamente alejadas de la gestión del riesgo de incendio.

1. En este punto es importante traer a colación lo decidido por la Corte Constitucional en la

sentencia C-725 de 2000, que encontró que una disposición aplicable a los empleados de carrera especial de la administración de impuestos, de contenido similar, no quebrantaba el debido proceso. Aquel caso es distinto al presente, y por ello no será tenido como precedente aplicable a la solución del este asunto, especialmente porque la superación de la ambigüedad en aquella oportunidad obedeció a comprender el alcance del mandato en el sentido de que solo afectaba el escenario en el que los funcionarios públicos desconocieran la Constitución y la Ley, o cuando incurrieran en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (Arts. 6 y 123 CP), lo que no se puede extender al caso concreto, al ser los bomberos voluntarios particulares que no cumplen una función pública y al prever expresamente dentro de la prohibición actividades de la "vida social" del bombero voluntario.

1. Por las razones antes expuestas, que dan cuenta de la vulneración de las garantías de certeza y tipicidad propias del principio de legalidad aplicable a normas de impacto sancionatorio, por exhibir un grado de indeterminación que no es aceptable constitucionalmente, la presente disposición también será declarada inexequible.

1. A pesar de que por esta sola razón la norma demandada será retirada del ordenamiento, conviene resaltar, tal como se esbozó anteriormente, que el numeral 7 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 también trasgrede el debido proceso al incluir en el ámbito de aplicación de la norma disciplinaria elementos ajenos a la prestación del servicio público de que se encarga el bombero voluntario. En efecto, de manera expresa se prevé la posibilidad de intervención disciplinaria respecto de conductas de la "vida social" del individuo, desconociendo que, prima facie, estas no guardarían relación alguna con los deberes, funciones y obligaciones del particular que opta por prestar el servicio público esencial. En efecto, la redacción de esta disposición permite a los responsables de la disciplina en los cuerpos de bomberos voluntarios imponer restricciones y sanciones por actividades que no tendrían relación con deber funcional alguno, sin que sea claro cómo ello contribuiría a la mejor gestión del riesgo de incendios o a la adecuada prestación del servicio que deriva del mismo. Esta circunstancia refuerza la inconstitucionalidad de la norma.

La prohibición establecida en el numeral 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 – Observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución.

1. Respecto del numeral 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, la prohibición de observar habitualmente una conducta que pueda comprometer la dignidad de la institución, también se encuentra en un nivel de ambigüedad, vaguedad y falta de certidumbre que implica la inconstitucionalidad de la medida por la oposición que surge respecto de las garantías de certeza y tipicidad derivadas del principio de legalidad en materia sancionatoria.

1. En este caso, la conducta censurada admite varias interpretaciones que dependerán de la concepción particular del intérprete sobre el alcance de la dignidad de la institución y de las situaciones que pueden ponerla en riesgo. En este sentido, es posible que la crítica respecto del desempeño del cuerpo de bomberos voluntarios sea vista como algo positivo, tendiente a mejorar la prestación de la función de gestión del riesgo de incendio, pero desde otra perspectiva podrá verse como un reto a los merecimientos de la entidad o un atentado a su prestigio. Así, será una convicción eminentemente subjetiva la que orientará la precisión en torno al alcance de la prohibición, resultando tan incierta que supondrá, como consecuencia necesaria, una afectación a las garantías del debido proceso sancionatorio. En efecto no es claro qué actos conllevarán la afectación de la dignidad, ésta en qué consiste de manera precisa o cómo se le puede comprometer.

1. También, el concepto de compromiso -que corresponde al núcleo de la disposición- exhibe características de vaguedad e imprecisión, ya indicadas en el análisis correspondiente al numeral 7 (ver supra, num. 61) que permitirán al aplicador definir el alcance de la prohibición a su arbitrio. Como lo indicó la Corte en la sentencia C-819 de 2006, esto conduce “a que sea el intérprete y no el legislador quien determine el contenido de la hipótesis normativa”, despojando al disciplinado de un mínimo de certeza sobre las conductas que podrían enrostrársele y servir como fundamento para la imposición de una sanción.

1. Tal como se determinó en el apartado anterior, las circunstancias normativas de la actividad de los bomberos voluntarios, al ser prestada por particulares y no estar exhaustivamente regulada, impide mitigar la ambigüedad y la vaguedad de los conceptos. En efecto, no es posible identificar ni un recurso hermenéutico ni una normativa concordante que permita precisar el alcance de las prohibiciones para salvar con ello la amplitud excesiva en la configuración normativa. No resultan suficientes, en esta oportunidad, las referencias a los deberes, inhabilidades o derechos de los bomberos voluntarios para comprender cómo podrían, de manera clara y concreta, afectar la dignidad de la institución.

1. Por las razones antes expuestas, que demuestran un grado de indeterminación del numeral 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, que no es aceptable constitucionalmente, la presente disposición será declarada inexequible.

1. A pesar de que por esta sola razón la norma demandada debe ser retirada del ordenamiento, conviene resaltar, tal como hizo en el apartado anterior, que el numeral 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 también trasgrede el debido proceso al incluir en el ámbito de aplicación de la norma disciplinaria elementos ajenos a la adecuada prestación del servicio público esencial. En efecto, el compromiso de la dignidad de la institución podría razonablemente provenir de conductas individuales o incluso íntimas del obligado, sin que sea claro cómo las conductas censuradas deberían tener relación alguna con sus deberes, funciones y obligaciones en el manejo y prevención de incendios y sustancias peligrosas. En efecto, la redacción de esta disposición permite a los responsables de la disciplina en los cuerpos de bomberos voluntarios imponer restricciones y sanciones por actividades que no tendrían relación con deber funcional alguno, sin que sea claro cómo ello contribuiría a la mejor gestión del riesgo de incendios o el adecuado desarrollo de la actividad bomberil. Esta circunstancia refuerza la inconstitucionalidad de la disposición.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Argumentó el demandante que las disposiciones acusadas establecían una serie de prohibiciones que desconocían el principio de tipicidad en el diseño de las normas disciplinarias, en tanto carecían de un mínimo nivel de certidumbre. Sostuvo que resultaban imprecisas, vagas, e inciertas, librando la determinación de su alcance al arbitrio del operador disciplinario, que las podría interpretar con un margen absoluto de discrecionalidad. Esto generaba una afectación grave para las garantías de los disciplinados, que se enfrentaban a la inseguridad e incertidumbre derivada de la ambigüedad de las prohibiciones censuradas. Se indicó que el grado de indeterminación de las disposiciones atacadas no se podía superar apelando a una interpretación sistemática, ni resultaba factible identificar de manera sensata qué se buscaba prohibir o cuáles eran las conductas que no se podrían realizar.

1. El accionante también señaló que los numerales 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 invadían la órbita de la vida privada, pues no era posible definir si la prohibición que contenían se refería exclusivamente al ejercicio de la función bomberil, o trascendía otras esferas el individuo, incluso asuntos que comprometían su personalidad.

1. Respecto de la prohibición del numeral 5 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, el demandante argumentó la inexistencia de una cosa juzgada derivada de la sentencia C-350 de 2009. Esta circunstancia se descartó en tanto esta como otras sentencias referidas a la constitucionalidad de normas de redacción análoga, no habían estudiado disposiciones de contenido material idéntico. En efecto, la diferencia del contexto generada por la ubicación de normas parecidas en normativas disciplinarias destinadas a regular otros oficios, profesiones o la situación de servidores públicos, suscitaba una diferencia material que impedían derivar de las sentencias una cosa juzgada material en sentido estricto. Se decidió,

por ende, continuar con el análisis de la demanda.

1. La Corte se ocupó de determinar si las prohibiciones previstas en las normas demandadas estaban dotadas de una indeterminación constitucionalmente admisible a la luz del derecho fundamental del debido proceso, y si las mismas podían incluir restricciones aplicables a la vida privada de los bomberos voluntarios, sin quebrantar las garantías reconocidas en el artículo 29 de la Constitución Política. Para dilucidar estas cuestiones, la Sala Plena se refirió al contexto normativo, el contenido de las disposiciones demandadas y el alcance de los cargos analizados, al margen de configuración del legislador para regular el desempeño de oficios, a la jurisprudencia sobre el alcance de los mandatos de tipicidad y certeza en materia disciplinaria y la validez del uso por parte del legislador de conceptos jurídicos indeterminados y al ámbito de aplicación de las normas disciplinarias con enfoque en la vida profesional.

1. En primera instancia, se puso de presente que la actividad de los bomberos voluntarios constituye un servicio público esencial y que pertenece a un sistema de gestión del riesgo de incendios en el que participan otros actores. Los bomberos voluntarios son particulares que no cumplen funciones públicas y se agrupan en cuerpos de bomberos voluntarios, también privados. La labor de los bomberos voluntarios constituye un oficio, sujeto a una regulación por parte del Estado, con incidencia sancionatoria, orientada a la eficiencia en la prestación del servicio y al mantenimiento de la disciplina como condición esencial para la buena marcha de la institución bomberil, que impone la consagración de derechos, deberes, inhabilidades y prohibiciones como mínimos regulatorios.

1. Dado el impacto sancionatorio de la regulación, especialmente de las prohibiciones demandadas, se determinó que están sujetas a mínimos en materia de tipicidad y certeza, garantías propias del principio de legalidad y del derecho al debido proceso. La jurisprudencia en esta materia indica que, al corresponder al derecho administrativo sancionador, el rigor con el que estas garantías aplica es menor al del ámbito penal, pero

que, en todo caso, impone una mínima posibilidad de determinar las conductas y sanciones a ser aplicadas. En este sentido, si el régimen sancionatorio consiste en conductas sancionables absolutamente imprecisas o de alcance incierto, permitiendo al aplicador fijar sus alcances de manera subjetiva o arbitraria, se debe concluir que ocurre una infracción de relevancia constitucional. En suma existen límites materiales concretos, aplicables a la intervención del Estado en esta materia, así: "(1) No puede el legislador expedir normas disciplinarias en las que se sancionen conductas descritas de manera vaga e indeterminada.128 (2) No puede el legislador establecer normas que tipifiquen como faltas conductas que no guarden relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal.129 (3) También desconoce el legislador la libertad en cuestión, así como la libertad de asociación, cuando se exige a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal.130 (4) Tampoco puede el legislador excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad.131"132.

1. Asimismo, se retomaron reglas jurisprudenciales en torno al objeto del régimen de regulación con impacto sancionatorio, destacando que su principal propósito consiste en la mitigación del riesgo social en la ejecución del oficio y en asegurar el bienestar del usuario. Desde ese enfoque, solo resultan relevantes para el derecho sancionatorio actividades y conductas relacionadas con la prestación del servicio o la atención de los deberes del sujeto de la regulación, no así de su vida privada, íntima o de conductas que tienen un impacto eminentemente individual o privado.

1. Con base en estas reglas, se determinó que las prohibiciones contenidas en los numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 desconocían las garantías de tipicidad y certeza del derecho al debido proceso, pues presentaban redacciones ambiguas y con una vaguedad insuperable que permitía la interpretación arbitraria de los operadores en la determinación de su alcance y suponía para los bomberos voluntarios una indeterminación

infranqueable para la determinación de que conductas estarían o no prohibidas. También se encontró que la amplitud y vaguedad en la consagración de las prohibiciones abría la posibilidad a que la facultad sancionatoria se extendiera más allá del propósito de asegurar la adecuada prestación del servicio y la mitigación del riesgo social, generando un potencial compromiso de la vida privada, ajena a la actividad bomberil, del sujeto obligado. En consecuencia, se concluyó que las normas demandadas debían ser declaradas inexequibles.

I. DECISIÓN

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

Declarar INEXEQUIBLES los numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, “Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de Cuerpos de Bomberos”.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-040/22

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TIPO PENAL Y TIPO DISCIPLINARIO-Distinción (Aclaración de voto)

TIPO SANCIONATORIO DISCIPLINARIO INDETERMINADO-Prohibición de actos contra la moral y las buenas costumbres (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-14324

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 5, 7 y 8 del artículo 15 del Decreto

Ley 953 de 1997, “Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de Cuerpos de Bomberos”.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría y pese a estar de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia de la referencia en la medida que corresponde a una línea reciente del precedente en la materia, aclaro mi voto en relación con los fundamentos de la declaración de inexequibilidad del numeral 5º del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, que prohíbe “ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.”

En primer lugar, considero relevante señalar que el grado de precisión y determinación de los tipos sancionatorios exigible en el derecho disciplinario no es el mismo que en el derecho penal. Por la naturaleza misma del derecho disciplinario y las sanciones que contempla, es admisible el uso de conceptos indeterminados como la moral y las buenas costumbres. En efecto, estos no han sido proscritos del ordenamiento jurídico colombiano y pueden resultar orientadores de la labor que realiza la autoridad disciplinaria.

En segundo lugar, la indeterminación de expresiones como la mencionada en las normas sancionatorias disciplinarias no debe considerarse como absoluta, pues esta puede concretarse acudiendo a otras fuentes normativas como los reglamentos o las que regulan las profesiones, oficios o la actividad de servicio público en su contexto particular.

Así lo ha admitido la Corte Constitucional en sentencias como la C-382 de 2019, en la que declaró la constitucionalidad de la expresión “o de buenas costumbres”, contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 2158 de 1948, “Sobre Procedimientos en los juicios del Trabajo. Código Procesal del Trabajo”133, en el entendido de que dicha expresión se remite al criterio de “moral social” o “moral pública”, oportunidad en la cual señaló que en el ejercicio de la función disciplinaria es posible para el operador jurídico concretar el sentido de esta expresión indeterminada, acudiendo a “ciertas normas o parámetros mínimos para ejercer su potestad sancionadora, los cuales se consignan en “reglamentos, manuales de convivencia, estatutos, etc., en los cuales se fijan esos mínimos que garantizan los derechos al debido proceso y a la defensa de los individuos que hacen en parte del ente correspondiente.”. Todo ello, en consonancia con lo dispuesto en otras decisiones como las contenidas en las

sentencias T-433 de 1998 y C-593 de 2014.

Igualmente, otras sentencias de constitucionalidad como la C- 952 de 2001, se pronunciaron en el mismo sentido. La primera, sobre la exequibilidad de expresiones como “una hoja de vida sin tacha” en relación con la exigencia del legislador a los aspirantes al cargo de alcalde contenida en el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Estas decisiones resultan oportunas para poner de presente que la indeterminación de un concepto dentro de un tipo disciplinario no lo convierte automáticamente en inexequible, como recordó la sentencia C-350 de 2009 al señalar que,

“(…) una Constitución Política no es un conjunto de conceptos y palabras, es un sistema de reglas y principios. Por lo tanto, preguntarse si un concepto es constitucional o no, es una pregunta sin sentido. Parte de un error categorial, a saber: suponer que la condición de ‘constitucional’ o ‘inconstitucional’ puede ser predicada de las palabras o de los conceptos.”

En consonancia con lo anterior, en la sentencia C-234 de 2019, el Tribunal Constitucional reconstruyó la línea jurisprudencial134 sobre el uso de términos tales como “moral” o “buenas costumbres”. En su análisis se encontró que varias de las decisiones estudiadas remiten su interpretación a la “moral social” o “moral pública” como parámetros constitucionalmente aceptados. Además, la Corte buscó establecer la posibilidad de dotar de significado estos términos abstractos “en el contexto en el que se inscriben y, por lo tanto, analizar si su indeterminación es constitucionalmente admisible dados los bienes que se encuentran de por medio.”135 En consecuencia, la sentencia en comento declaró EXEQUIBLE el enunciado “o a las buenas costumbres” del artículo 538, numeral 3, del Código de Comercio, bajo el entendido de que se remite al criterio de “moral social” o “moral pública”.

En suma, la cuestión de la admisibilidad constitucional de los conceptos indeterminados como la “moral social” y las “buenas costumbres” en el campo del derecho disciplinario sancionatorio debe tener en cuenta, por un lado, que no se trata de una posición pacífica ni totalmente decantada en la jurisprudencia constitucional y que buena parte de esa jurisprudencia ha juzgado ajustadas a la Constitución ese tipo de expresiones. Y, por otro lado, que la restricción o prohibición por vía de jurisprudencia constitucional de una

regulación más abierta y menos precisa de las conductas disciplinarias puede dar lugar a regulaciones excesivas, detalladas y abrumadoras que también resultan contrarias a la seguridad jurídica.

Finalmente, la declaratoria de inexequibilidad de esta norma plantea un riesgo frente a la limitación de las herramientas disciplinarias con las que cuentan las unidades de bomberos para sancionar comportamientos o conductas que puedan afectar al cuerpo de sus servidores e impactar a la sociedad, si se tiene en cuenta que las actividades que desarrollan entrañan una exigencia de comportamiento más específica y cualificada que la exigible a los ciudadanos en general, dado la responsabilidad social propia de la naturaleza de su actividad.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 El listado de invitados a participar en este proceso fue el siguiente: la Dirección Nacional de Bomberos U.A.E., a la Junta Nacional de Bomberos de Colombia, al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Bogotá D.C., al Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali, al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Barranquilla, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (ASOCAPITALES), a la Federación Colombiana de Municipios, a la Asociación Nacional de Empresarios –ANDI, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario (ICDD) y a los Decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sede Tunja, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Auto del 21 de julio de 2021; Decreto 2067 de 1991, art. 13).

2 Folio 3 del escrito de demanda.

3 “1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexequible. (…) 3. Que el texto de la referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la ‘reproducción’ haya sido declarado inconstitucional por ‘razones de fondo’, lo cual significa que la ratio decidendi de la inexequibilidad no debe haber reposado en un vicio de forma”. (…) 4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexequibilidad”.

4 Folio 6 del escrito de demanda.

5 Folio 7 Ibídem.

6 Ibídem.

7 “Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 4 de julio de 2003. C.P. Augusto Trejos Jaramillo”.

8 “Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2011”.

9 Folio 9 del escrito de demanda.

10 Folio 10 del escrito de demanda.

11 Folio 9 ibídem.

12 Folio 12 Ibídem.

13 Folio 13 Ibídem.

14 Presentaron sus escritos en la Secretaría de la Corte los ciudadanos Yeison Andrés Preciado Preciado y Harold Eduardo Sua Montaña; así como el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali, representado por su comandante, el capitán ing. Roberto Duque Mora; la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES-, suscrito por su director jurídico Everaldo Lamprea Montealegre; la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, por medio del Capitán Jefe Charles Benavides Castillo; y la Federación Colombiana de Municipios, en su director ejecutivo Gilberto Toro Giraldo.

16 Folio 7 del concepto de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia.

17 Ibídem.

18 Petición Yeison Andrés Preciado Preciado, ASOCAPITALES y la Federación Colombiana de Municipios.

19 Folio 6 de la intervención de ASOCAPITALES.

20 Folio 2 de la intervención de Yeison Andrés Preciado Preciado.

21 Petición de Harold Eduardo Sua Montaña.

22 Se refieren las sentencias C-252 de 2003, C-431 de 2004, C-475 de 2004, C-570 de 2004, C-537 de 2005, C-343 de 2006, C-819 de 2006, C-860 de 2006, C-350 de 2009, C-242 de 2010, C-699 de 2015, C-452 de 2016 y C-032 de 2017

23 Folio 4 de la Intervención de la Procuraduría General de la Nación.

24 Ibídem.

25 El artículo 37 la Ley 322 de 1996 ordenó: "Créase un régimen disciplinario especial para los Cuerpos de Bomberos de Colombia y revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, de acuerdo a lo establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para reglamentar dicho régimen, con la asesoría de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia".

26 Corte Constitucional, sentencia C-007/16.

27 Corte Constitucional, sentencia C-774/01. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha reconocido la extraordinaria posibilidad de realizar nuevos juicios de constitucionalidad en dos eventos: "(i) cuando haya operado una modificación en el referente o parámetro de control, (la Constitución Política o el Bloque de Constitucionalidad), bien sea ésta formal (reforma constitucional o inclusión de nuevas normas al Bloque) o en cuanto a su interpretación o entendimiento (Constitución viviente), cuyo efecto sea relevante en la comprensión de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que ya fue objeto de control; o (ii) cuando haya operado una modificación relativa al objeto de control, esto es, en el contexto normativo en el que se encuentra la norma que fue controlada, que determine

una variación en su comprensión o en sus efectos. En estos casos, en estricto sentido, no se trata de excepcionar la cosa juzgada, sino de reconocer que, en razón de los cambios en algunos de los extremos que la componen, en el caso concreto, no se configura una cosa juzgada que excluya la competencia de la Corte Constitucional para adoptar una decisión de fondo" Al respecto ver, Corte Constitucional, sentencia C-096/17.

28 La tipología de la cosa juzgada puede consultarse en la sentencia C-241/12.

29 Corte Constitucional, sentencia C-007/16.

30 Entre otras decisiones, puede consultarse: Corte Constitucional, sentencia C-073/14 y C-583/16.

31 Esta diferencia es la que sustenta las sentencias de constitucionalidad condicionada en las que, se conserva la disposición intacta, pero se declaran inexequibles todas las otras interpretaciones posibles (normas jurídicas) que resulten contrarias a la Constitución, a efectos de conservar solamente la única norma jurídica constitucional, que se desprende de la disposición estudiada.

32 Ver. Sentencias C-310/02; C-584/02 y C-149/09.

33 Corte Constitucional, sentencia C-096/17.

34 En este sentido, cuando se analiza una norma que ha sido objeto de análisis por parte de la Corte, con base en un cargo por vicio de forma/procedimiento, se genera una cosa juzgada aparente respecto del contenido material de la disposición. Así, es viable un pronunciamiento de este tribunal sobre su compatibilidad material con la Constitución, sobre todo: (i) para garantizar con ello la supremacía constitucional, dispuesta en el Art. 4 de la Carta; (ii) y porque la razón de la inexequibilidad anterior se basó exclusivamente en asuntos de forma y no en una contrastación material de la norma demandada con la Constitución.

35 Corte Constitucional, sentencia C-200 de 2019.

36 Corte Constitucional, sentencia C-474 de 2016.

37 Corte Constitucional, sentencia C-089/20.

38 Constitución Política, art. 243: “[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

39 Sobre el particular la sentencia C-245 de 2009 indicó: “A este respecto, debe la Sala resaltar que el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexequibilidad de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico.” (Subrayas no hacen parte del texto) En esa misma dirección se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-255 de 2014.

40 Cuando la disposición ha sido declarada inexequible por vicios de procedimiento en su formación y es nuevamente expedida no podrá acudirse a los efectos de la cosa juzgada.

41 La sentencia C-241 de 2012 recordó las condiciones para que se configure este evento: “(…) 1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexequible. 2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexequible. (…) 3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la ratio decidendi de la inexequibilidad no debe haber reposado en un vicio de forma. (…) 4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexequibilidad.” (…)”

42 Corte Constitucional, sentencia C-007/16.

43 Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la

Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales; C-551 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte declaró que había ausencia de cosa juzgada formal o material respecto de los artículos 16 numeral 1° y artículo 17 inciso 2° de la Ley 599 de 2000, pues no se trataba de contenidos normativos idénticos; C-1064/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte examinó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con omisiones legislativas.

44 Corte Constitucional, C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, donde la Corte analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

45 En la sentencia C-447 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte sostuvo que "la cosa juzgada material no debe ser entendida como una petrificación de la jurisprudencia sino como un mecanismo que busca asegurar el respeto al precedente. Todo tribunal, y en especial la Corte Constitucional, tiene la obligación de ser consistente con sus decisiones previas. Ello deriva no sólo de elementales consideraciones de seguridad jurídica -pues las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles- sino también del respeto al principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. (…) Por ello la Corte debe ser muy consistente y cuidadosa en el respeto de los criterios jurisprudenciales que han servido de base (ratio decidendi) de sus precedentes decisiones. Esto no significa obviamente que, en materia de jurisprudencia constitucional, el respeto al precedente y a la cosa juzgada constitucional deban ser sacralizados y deban prevalecer ante cualquier otra consideración jurídica, puesto que ello no sólo puede petrificar el ordenamiento jurídico sino que, además, podría provocar inaceptables injusticias."

46 Corte Constitucional, sentencia C-039/21, citando la sentencia C-096/03.

47 Es importante anotar que la conclusión en torno a la inexistencia de una cosa juzgada material no impide que la Corte tome decisiones anteriores como antecedentes relevantes al momento de analizar los elementos teóricos o abordar el caso concreto.

48 Ley 1575/12, Art. 1.

49 Dicha institucionalidad está compuesta por la Dirección Nacional de Bomberos (L.1575, Arts. 5 y 6), la Junta Nacional de Bomberos de Colombia (L.1575, Arts. 7-9), las delegaciones nacional, departamentales y distritales de bomberos (L.1575, Arts. 10, 11 y 16), las juntas departamentales de bomberos (L.1575, Arts. 12, 13, 15) y los fondos departamentales de bomberos (L.1575, Art. 14).

50 Ley 1575/12, Art. 17.

51 Ley 1575/12, Art 18. .

53 Ley 1575/12. Art. 23.

54 Ley 1575/12. Art. 25.

55 Ley 1575/12. Art. 24.

56 Ley 1575/12. Art. 38.

57 Decreto Ley 953/97, Art. 4: “Noción. La disciplina es la condición esencial para la buena marcha de la institución bomberil, e implica la observancia de la Constitución, las leyes, los decretos, reglamentos y estatutos que consagran los derechos, deberes, prohibiciones e inhabilidades. || Parágrafo. Los estatutos de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios deberán recoger, como mínimo, los derechos, deberes, prohibiciones e inhabilidades consagradas en el presente Decreto” (subrayas fuera del texto original).

58 Decreto Ley 953/97, Art. 6: “Medios para encausar la disciplina. Los medios para encausar la disciplina pueden ser preventivos o correctivos. Los primeros se utilizan para mantenerla y fortalecerla, y los segundos, para restablecerla cuando haya sido quebrantada”.

59 Sobre esto, es importante resaltar como deberes de los integrantes de los cuerpos de bomberos voluntarios los de “[c]umplir las sanciones impuestas por los superiores” y “[p]revenir y reprimir oportunamente las infracciones contra la disciplina” (Decreto Ley 953/97, Art. 14, nums. 16. y 22.).

60 Ver, Decreto Ley 953/97, Art. 4.

61 Ley 1575/12, Art. 2: “GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO CONTRA INCENDIO. La gestión

integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado. || Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos".

62 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 4 de julio de 2003, radicado 1494, C.P. Augusto Trejos Jaramillo.

63 Corte Constitucional, sentencia C-098/03.

64 La jurisprudencia ha indicado que el riesgo social que activa la competencia estatal de regular el desarrollo de una determinada actividad privada es aquel (i) de magnitud considerable, y (ii) que sea susceptible de control o mitigación a través de la regulación. Al respecto puede consultarse las sentencias C-087/98 y C-964/99.

65 Corte Constitucional, sentencia C-964/99, C-296/12, C-098/03:

66 Corte Constitucional, sentencia C-087/98. Ver también, sentencias C-226/94 y C-606/92.

67 En la sentencia C-570 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SPV Rodrigo Escobar Gil) se declararon inconstitucionales varios artículos de la Ley 842 de 2003 que consagraban conductas sancionables mediante expresiones "completamente imprecisas e inciertas" por considerar que se trata de una "(…) situación que entraña que las personas disciplinables se encuentran a merced de los pareceres subjetivos de los funcionarios disciplinantes. Esta situación es contraria al debido proceso, derecho que persigue, entre otras cosas, establecer con claridad cuáles son las conductas punibles y, por lo tanto, cuáles son las conductas de las que deben abstenerse los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares"

68 Así lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C-373 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett), a propósito de los notarios, y en la sentencia C-098 de 2003 (MP Jaime Araujo Rentería), a propósito de los abogados. Con relación a los ingenieros, en la sentencia C-570 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SPV Rodrigo Escobar Gil) se consideró inconstitucional "(…) imponer patrones de

comportamiento a los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares, referidos a un modelo de vida que se desea impulsar, en desmedro de la autonomía personal de cada profesional para diseñar su plan de vida. Estas normas permiten juzgar los comportamientos y las actitudes de los profesionales en sus actividades personales, no relacionadas necesariamente con el ejercicio de sus actividades profesionales o con la integridad de la profesión, y con ello vulneran el libre desarrollo de la personalidad de los profesionales."

69 Corte Constitucional, sentencia C-606 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón). En este caso se consideró que la norma acusada exigía, "(…) para poder "legalizar" el ejercicio de la profesión de topografía, la obtención de un certificado que (…) no puede ser expedido sino a las personas que hacen parte de una determinada asociación privada. Con ello se vulnera, no solamente el derecho consagrado en el artículo 26, sino y especialmente, el contenido esencial de la libertad de asociación. (…)"

70 Sentencia C-606 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).

71 Corte Constitucional, sentencia C-191/05.

72 Al respecto se puede consultar la sentencia C-098/03.

73 Ley 1575/12, Art. 2.

74 En un caso similar al presente, indicó la Corte Constitucional: "Desde la perspectiva anotada, el derecho disciplinario de los médicos refleja el poder sancionador de una actividad indudablemente privada que, a la luz de lo dispuesto por la Ley 23 de 1981, tiene también una finalidad pública, lo que, en todo caso, no convierte a los médicos en funcionarios públicos, acorde con lo dispuesto en el artículo 73 del mencionado estatuto. En otras palabras, se trata de particulares que aun cuando no son funcionarios públicos cumplen, como es el caso de los médicos, tareas con proyección pública, por lo que deben sujetarse a ciertos deberes u obligaciones fijadas de acuerdo con los fines y objetivos propios de la profesión en el marco de la autonomía reconocida por el artículo 26 superior.

[…]

Esta es la razón por la que, acorde con el artículo 26 de la Carta Política, el legislador

también está facultado para regular las profesión médica “no sólo con miras a minimizar el riesgo que puede derivarse de su ejercicio, sino también con el propósito de determinar un conjunto de deberes y prohibiciones para que las actividades realizadas por los profesionales se ajuste a unos mínimos éticos y concuerde con el ambiente axiológico fijado por la Constitución de 1991 en donde se consignan los valores, principios y derechos constitucionales fundamentales”” (subrayas fuera del texto original, sentencia C-064/21).

75 Se dijo en la sentencia C-770/98 que “en relación con las asociaciones que no tienen contenido económico o esencialmente patrimonial, se impone una interpretación restrictiva de las posibilidades de interferencia estatal, “por cuanto la Constitución no prevé formas de dirigismo estatal político o ético sino que, por el contrario, consagra como principio el pluralismo y la coexistencia de las más diversas formas de vida. Por tal razón, la prueba de constitucionalidad en este caso es mucho más estricta”” (se cita la sentencia C-265/94).

76 Ibíd. Es importante destacar que la conclusión a la que llega la jurisprudencia resulta concordante con lo establecido en el artículo 150, numeral 23 de la Constitución, que reconoce al Congreso de la República la función de expedir las leyes que regirán “la prestación de los servicios públicos”.

77 Corte Constitucional, sentencia T-433/98.

78 Corte Constitucional, sentencia C-394/19. En ella se refiere a las sentencias C-333/01, C-853/05, C-507/06, C-343/06, C-406/04 y C-1011/08.

79 Corte Constitucional, sentencia C-922/01, en sentencia C-394/19.

80 Dependiendo de los destinatarios, “la potestad sancionadora asume distintas modalidades: frente a sus propios servidores, opera el derecho disciplinario en sentido estricto; frente a la generalidad de los administrados, se suele hablar de derecho correccional” (Sentencia C-064/21, refiriendo la sentencia C-948/02).

81 En la sentencia C-860/06 la Corte Constitucional señaló que “En esa medida el principio de legalidad consagrado en la Constitución adquiere matices dependiendo del tipo de derecho sancionador de que se trate y aunque la tipicidad hace parte del derecho al debido proceso en toda actuación administrativa, no se puede demandar en este campo el mismo grado de

rigurosidad que se exige en materia penal”.

82 Corte Constitucional, sentencia C-597/96.

83 Al respecto, ver sentencias C-570/04, C-406/04 y C-530/03.

84 Corte Constitucional, sentencia C-708/99.

85 Corte Constitucional, sentencia C-029/21.

86 Ver, Corte Constitucional, sentencia C-225/17.

87 En la sentencia C-064/21 la Corte recalcó sobre este particular: “De especial relevancia por su aplicación en el ejercicio de las profesiones liberales como la medicina, se encuentra la prohibición de tipos sancionatorios disciplinarios que no muestren un “‘grado de indeterminación aceptable constitucionalmente’” (se citó la sentencia C-350/09.

88 Corte Constitucional, sentencia C- 032/17.

90 Sobre esto, se puede consultar el caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile (27 de agosto de 2020) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que se recordó que el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria, aunque su alcance depende de la materia regulada, y que en el caso concreto analizado “la Corte Suprema de Chile al sancionar al señor Urrutia Laubreaux utilizando el numeral 4 del artículo 323 del Código Orgánico de Tribunales utilizó una norma que permitía una discrecionalidad incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma en violación del principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención” (subrayas fuera del texto original). Sobre la disposición que se encontró inconvencional se resaltó que “no establece qué tipo de actos pueden ser considerados como un ataque, y la frase “en cualquier forma” contiene un alto grado de indeterminación, de forma tal que puede ser interpretada como que no es necesario que dicho ataque sea publicado. Por tanto, la norma permite una amplia discrecionalidad al encargado de ejercer la potestad disciplinaria, por lo que no protege contra la posibilidad de que sea utilizada arbitrariamente” (subrayas fuera del texto original).

También es relevante el caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala (3 de mayo de 2016), en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó que frente al “principio de

legalidad, la Corte ha señalado anteriormente que el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además

de serlo, evidentemente, a la materia penal". Recordó también que "en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar" (subrayas fuera del texto original).

91 Ibíd. Ver también, sentencia C-570/04.

92 Corte Constitucional, sentencia C-350/09.

93 Corte Constitucional, sentencia C-373/02.

94 Ibíd.

95 Corte Constitucional, sentencia C-431/04.

96 Ibíd.

97 Se utiliza como referente los contenidos de la sentencia C-350/09, especialmente porque esta recoge las consideraciones fundamentales de sentencias anteriores sobre las mismas materias, y los aplica para la solución del caso en concreto.

98 Corte Constitucional, sentencia C-350/09.

99 Ibíd.

100 Ibíd.

101 Ibíd.

102 En este caso se seleccionan como relevantes solo las sentencias que tratan temas similares a los que son objeto de discusión en esta oportunidad. En este caso se seleccionaron las providencias que analizaban la constitucionalidad de normas de naturaleza disciplinaria o con un impacto sancionatorio, relacionado con el desempeño como servidor público o el desarrollo de una profesión u oficio. En estos casos, los cargos analizados tenían

que ver con el derecho al debido proceso y, en la mayoría de los casos, con el desconocimiento de su componente de legalidad, tipicidad o certeza. Esto implica que sentencias que analizan este tipo de disposiciones solo desde el enfoque de limitación de derechos, pero no de la afectación del debido proceso resultaron excluidas. También se excluyeron del análisis otras sentencias que no cumplían otros requisitos. Por ejemplo, la sentencia C-931/14, a pesar de referirse al desempeño laboral y a una norma que refería a la inmoralidad como causal de terminación por justa causa del contrato de trabajo, no cumplía el requisito de referirse a una norma disciplinaria o con efecto sancionatorio. Sobre esto dijo la Corte: "la Sala considera necesario advertir que el actor pretende equiparar dos eventos sustancialmente diferentes en cuanto a la aplicación concreta del concepto indeterminado de moral: las sanciones impuestas con base en este tipo de criterios al interior de un proceso disciplinario y la causal de terminación unilateral del contrato por justa causa por parte del empleador cuando un trabajador incurre en un acto inmoral. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, señaló que la terminación unilateral del contrato de trabajo con justa causa por parte del empleador no puede considerarse como una sanción disciplinaria que se le impone al trabajador sino que es una facultad que la ley le otorga a este".

103 Corte Constitucional, sentencia C-431/04.

104 Corte Constitucional, sentencia C-570/04.

105 Corte Constitucional, sentencia C-537/05.

106 Corte Constitucional, sentencia C-350/09.

107 Ibíd.

108 Ibíd.

109 También puede consultarse la sentencia C-037/96, en la que la Corte Constitucional realizó el control integral del proyecto de ley estatutaria que la administración de justicia. En esta providencia no se hizo ninguna alusión específica a la compatibilidad de la prohibición de "[r]ealizar en el servicio o en la vida social actividades que puedan afectar la confianza del público u observar una conducta que pueda comprometer la dignidad de la administración de justicia" con el derecho al debido proceso, limitándose a declarar la exequibilidad de la

disposición.

110 Decreto 1072/99.

111 Corte Constitucional, sentencia C-725/00. En dicha sentencia se analizaron varias disposiciones, aunque las relevantes para este caso se restringen a los numerales 6, 14, 18 y 19 del artículo 9 del Decreto 1072 de 1999. Dichas disposiciones fueron declaradas exequibles, destacando para ello que “los funcionarios públicos, conforme a los artículos 6 y 123 de la Carta, sólo son responsables por violación de la Constitución o de la ley, o cuando incurran en omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” y retomando las consideraciones de la sentencia C-956/99 que sobre ese respecto se desarrollaron.

112 Corte Constitucional, sentencia C-172/21.

113 Es importante destacar que la sentencia C-819/06 no podría constituir precedente en el caso concreto, pues se refiere a miembros de la fuerza pública, sujetos con una vinculación y funciones que no podrían considerarse comparables con las de los bomberos voluntarios. Esto es así especialmente porque estos últimos son particulares que simplemente prestan un servicio público y no desarrollan una función pública.

114 También existe un pronunciamiento sobre faltas contra “la dignidad de la institución castrense” en la sentencia C-507/99. Sin embargo en el caso analizado, referido a la disciplina de los miembros de las fuerzas militares, se describían las conductas sancionables por lo que el análisis no se centró en un impacto genérico a la dignidad de la institución. Por lo anterior no se profundiza en su análisis para el presente caso.

115 La Corte Constitucional determinó estarse a lo resuelto en la sentencia C-819/06 con relación a lo decidido respecto de los artículos 41, num. 10 y 35, num. 18, en la sentencia C-097/07, por encontrar que respecto de las mismas había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

116 “Quitar la tersura, brillo o diafanidad. / Oscurecer o manchar el honor o la fama, amenguar el mérito o la gloria de una persona o de una acción”. (Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 1992, Tomo I, Pág. 808).

117 Corte Constitucional, sentencia C-373/02.

118 Por ejemplo, en la sentencia C-636/16 declaró “EXEQUIBLE el numeral 2 del artículo 60 del Código Sustantivo del Trabajo, en el entendido que la prohibición allí contemplada solo se configura cuando el consumo de alcohol, narcóticos o cualquier otra droga enervante afecte de manera directa el desempeño laboral del trabajador” (subrayas fuera del texto original). Se explicó que “el poder disciplinario debe ejercerse solo respecto de conductas que tengan incidencia directa en la labor desempeñada” y se concluyó que una medida disciplinaria que no cumpla esta condición debe ser reconocida como inconstitucional.

119 Corte Constitucional, sentencia C-098/03.

120 Sobre esto, la Corte Constitucional, en la reciente sentencia C-379/21 estableció una regla clara, que bien podría extenderse en su aplicación a asuntos como el ahora analizado: “en materia disciplinaria, la ley debe orientarse a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, pues las faltas le atañen al derecho disciplinario en cuanto interfieran en el ejercicio de estas” (subrayas fuera del texto original). En aquella oportunidad, la Corte Constitucional declaró inexequible una falta disciplinaria leve, establecida en el num. 8 del Art. 78 de la Ley 1872 de 2017, “Por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar”. Se encontró, en lo relevante, que “[l]a tipificación e imposición de una sanción consistente en la reprensión para el militar que no se mantiene silente, reservado y discreto en asuntos ajenos al servicio, no es necesaria ni adecuada para disciplinar a los miembros de las fuerzas armadas, por cuanto el ius puniendi del Estado invade la vida privada, más allá de la función pública a la que se ha comprometido el servidor público.” (subrayas fuera del texto original).

121 Corte Constitucional, sentencia C-570/04.

122 Incluso la que se haría al concepto constitucional de “moral social”. Ver al respecto, sentencia C-350/09.

123 Ibíd.

124 Conviene también destacar que, de mantenerse la prohibición a la que se refriere el numeral 5 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997, se generaría una diferencia de trato entre bomberos voluntarios y oficiales difícil de justificar desde el punto de vista de las

finalidades de normas con efectos sancionatorios, es decir, la buena prestación del servicio público bomberil. En efecto, las disposiciones análogas aplicables a los bomberos oficiales no prevén en la actualidad la prohibición relacionada con ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres, pues esta fue expulsada del ordenamiento por la Corte Constitucional mediante sentencia C-350/09. En este sentido, la verificación de la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 15 del Decreto Ley 953 de 1997 evita este efecto y preserva una igualdad que, prima facie, conviene mantener entre los diferentes cuerpos de bomberos.

125 Diccionario de la lengua española, Edición del tricentenario, actualización 2021. Definición de "comprometer", en: https://dle.rae.es/comprometer.

126 Ver, Decreto Ley 953/97, Art. 3.

127 Conviene recordar en este punto que el Decreto Ley 953 de 1997 solo contiene un conjunto de derechos, deberes, prohibiciones e inhabilidades aplicables al personal de los cuerpos de bomberos, que indica un contenido mínimo acerca de la actividad, pero no agota la conducta que debe cumplir el bombero voluntario o permite esclarecer el alcance de las disposiciones demandadas. En efecto, los derechos (Art. 13), deberes (Art. 14), las inhabilidades (Art. 16) y las restantes prohibiciones incluidas en la norma (Art. 15), no son suficientes para precisar cuándo se incurriría, de manera precisa, en las conductas descritas.

128 En la sentencia C-570 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SPV Rodrigo Escobar Gil) se declararon inconstitucionales varios artículos de la Ley 842 de 2003 que consagraban conductas sancionables mediante expresiones "completamente imprecisas e inciertas" por considerar que se trata de una "(…) situación que entraña que las personas disciplinables se encuentran a merced de los pareceres subjetivos de los funcionarios disciplinantes. Esta situación es contraria al debido proceso, derecho que persigue, entre otras cosas, establecer con claridad cuáles son las conductas punibles y, por lo tanto, cuáles son las conductas de las que deben abstenerse los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares"

129 Así lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C-373 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett), a propósito de los notarios, y en la sentencia C-098 de 2003 (MP Jaime Araujo Rentería), a propósito de los abogados. Con

relación a los ingenieros, en la sentencia C-570 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SPV Rodrigo Escobar Gil) se consideró inconstitucional "(…) imponer patrones de comportamiento a los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares, referidos a un modelo de vida que se desea impulsar, en desmedro de la autonomía personal de cada profesional para diseñar su plan de vida. Estas normas permiten juzgar los comportamientos y las actitudes de los profesionales en sus actividades personales, no relacionadas necesariamente con el ejercicio de sus actividades profesionales o con la integridad de la profesión, y con ello vulneran el libre desarrollo de la personalidad de los profesionales."

130 Corte Constitucional, sentencia C-606 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón). En este caso se consideró que la norma acusada exigía, "(…) para poder "legalizar" el ejercicio de la profesión de topografía, la obtención de un certificado que (…) no puede ser expedido sino a las personas que hacen parte de una determinada asociación privada. Con ello se vulnera, no solamente el derecho consagrado en el artículo 26, sino y especialmente, el contenido esencial de la libertad de asociación. (…)"

131 Sentencia C-606 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).

132 Corte Constitucional, sentencia C-191/05.

133 Adoptado por el Decreto Ley 4133 de 1948 como legislación permanente.

134 En esa oportunidad, revisó las siguientes sentencias: C-224 de 1994, C-427 de 1994, C-404 de 1998, C-010 de 2000, C-576 de 2000, C-814 de 2001, C-373 de 2002, C-431 de 2004, C-350 de 2009, C-931 de 2014, C-958 de 2014, C-113 de 2017.

135 Sentencia C-234 de 2019. Magistrada sustanciadora: Diana Fajardo Rivera.