Sentencia C-210/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Fundamento constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efecto general

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

COSA JUZGADA FORMAL Y COSA JUZGADA MATERIAL-Distinción

La cosa juzgada formal opera “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio”; la cosa juzgada material, por su parte, “cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos.”.

COSA JUZGADA MATERIAL-Elementos

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Llamado de atención que se anota en hoja de vida y no genera antecedentes disciplinarios

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Medidas preventivas por Personero Distrital de Bogotá

Referencia: expediente D- 4145

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 51 (parcial) y 160 (parcial) de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

Actor: Jorge Alberto Rojas Otálvaro

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., once (11) de marzo de dos mil tres (2003)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Alberto Rojas Otálvaro solicita a la Corte declarar inexequibles parcialmente los artículos 51 y 160 de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión llevada a cabo el veinticinco (25) de junio de 2002, resolvió acumular el expediente D- 4145 al D-4114 para que fueran tramitados conjuntamente y decididos en la misma sentencia.

Posteriormente, la Magistrada Sustanciadora, mediante auto del dieciséis (16) de julio de 2002, inadmitió la demanda radicada en el expediente D- 4114 y en consecuencia concedió tres (3) días a la demandante para que la corrigiera. En la misma providencia, admitió la demanda radicada con número de expediente D-4145 por cumplir con la totalidad de los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ordenando la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Posteriormente, la Magistrada Sustanciadora, mediante auto de primero (1º) de agosto de 2002, decidió rechazar la demanda que correspondía a la radicación D-4114, toda vez que el término para su corrección venció en silencio.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto del veintisiete (27) de agosto de 2002, resolvió aceptar el impedimento manifestado por el Señor Procurador General de la Nación para emitir concepto dentro de este trámite, por haber participado activamente en el proceso de discusión y aprobación de la mencionada ley.

Así mismo, mediante auto del veinticuatro (24) de septiembre de 2002, aceptó el impedimento manifestado por el Señor Viceprocurador General de la Nación para rendir

concepto por haber participado activamente durante el trámite legislativo de la Ley 734 de 2002. En el mismo auto, ordenó remitir el expediente al Jefe del Ministerio Público para que, conforme a lo dispuesto en el numeral 33 del artículo 7º del Decreto 262 de 2000, designara al funcionario que debe rendir el concepto en el presente proceso.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de los artículos 51 y 160 de la Ley 734 de 2002, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.708 de 13 de febrero de 2002, y se subraya la parte demandada de cada uno:

LEY 734 DE 2002

(febrero 5)

“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

“Artículo 51. Preservación del orden interno. Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamará por escrito la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno.

Este llamado de atención se anotará en la hoja de vida y no generará antecedente disciplinario.

En el evento de que el servidor público respectivo incurra en reiteración de tales hechos habrá lugar a formal actuación disciplinaria.”

“Artículo 160. Medidas Preventivas. Cuando la Procuraduría General de la Nación o la Personería Distrital de Bogotá adelanten diligencias disciplinarias podrán solicitar la suspensión del procedimiento administrativo, actos, contratos o su ejecución para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir

que se vulnera el ordenamiento jurídico o se defraudará al patrimonio público. Esta medida sólo podrá ser adoptada por el Procurador General, por quien éste delegue de manera especial, y el Personero Distrital.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor, los artículos 51 y 160 de la Ley 734 de 2002 infringen los artículos 1º, 13, 29, 118 y 209 de la Constitución Política. En síntesis estos son sus argumentos:

En su sentir, la expresión “se anotará en la hoja de vida”, contenida en el artículo 51 mencionado, no está acorde con la Constitución, toda vez que, a pesar de que tal anotación, como culminación del llamado de atención, no constituye un antecedente disciplinario, si tiene la naturaleza de sanción.

Anotó que se trata de una sanción que opera sin el más mínimo respeto de las garantías sustanciales y formales del debido proceso, pues no permite la defensa, la contradicción y la publicidad; no prevé el seguimiento de procedimiento gradual alguno, por tanto opera de plano; pretermite la doble instancia como garantía que el legislador en su libertad de configuración ha extendido por vía de esta misma ley a todas las actuaciones disciplinarias.

Argumentó que aún cuando la anotación en la hoja de vida no genere antecedentes disciplinarios, dicho llamado de atención si tiene otros efectos.

En virtud de lo anterior, manifestó que de conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Carta, el debido proceso debe aplicar en toda actuación judicial o administrativa, toda vez que constituye un límite a las atribuciones reconocidas al Estado

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El ciudadano Antonio Medina Romero, obrando en calidad de apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino dentro de este proceso para solicitar la

exequibilidad de las normas demandadas.

En su sentir, la expresión “se anotará en la hoja de vida” contenida en el inciso 2º del artículo 51 de la Ley 734 de 2002 hace parte de las medidas adoptadas en el Código Disciplinario que persiguen garantizar la preservación del orden interno cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia.

Afirmó que la existencia de normas mediante la cual se exige a los servidores públicos la sujeción a unas reglas de conducta previamente definidas es inherente al ejercicio de las funciones que les corresponden, independientemente de cual sea el órgano o rama a la que pertenezcan. Cita en relación con este punto, la sentencia C-417 del 4 de octubre de 1993, proferida por esta Corporación.

Indicó que este mecanismo no tiene formalismo procesal alguno; que por medio del mismo, se está haciendo uso de la obligación que tiene el jefe inmediato de garantizar que los funcionarios cumplan con sus deberes.

Finalmente, en relación con el artículo 160 de la Ley 734 de 2002, afirmó que éste se encuentra ajustado a la Constitución y a la ley. Señaló que le corresponde a la ley establecer la competencia de los personeros para el ejercicio de funciones del Ministerio Público, es decir que la ley autónomamente puede establecer la competencia de todos o de algunos de los personeros y que de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, el Procurador General podrá ejercer sus funciones por medio de sus delegados y agentes conforme a la ley.

4.2. Universidad del Rosario

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, en calidad de decano de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino durante el trámite del presente proceso, con el fin de solicitar la inexecuibilidad del artículo 51 y la exequibilidad del artículo 160 demandados.

Manifestó, haciendo alusión a la finalidad de la materia disciplinaria, que el artículo 51 de la Ley 734 de 2002, pretende la preservación del orden interno. Expresó que la anotación en la hoja de vida es una sanción legal que surge como la consecuencia del incumplimiento de

deberes.

Después de haber citado pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la finalidad de sanción y el derecho al debido proceso, afirmó que el artículo 51 demandado es violatorio de la Constitución, toda vez que contraría el derecho de defensa y de contradicción, fundamentales para el funcionario `disciplinado´, pues no permite controvertir los cargos que se le imputan.

En su parecer, a pesar de que se trata de un simple llamado de atención, la conducta que le dio origen debe estar plenamente demostrada, y el imputado debe tener la oportunidad de desvirtuarla, de la misma forma como se prevé para las demás faltas disciplinarias consignadas en el Código.

En síntesis, manifestó que no puede dejarse al arbitrio del superior la sanción consistente en la anotación en la hoja de vida, pues éste, para su imposición, pese a su poca entidad, debe seguir un procedimiento en el cual se garanticen los derechos y garantías fundamentales del funcionario público.

En lo que respecta al artículo 160, inició su intervención citando algunas de las sentencias proferidas por esta Corporación, en relación con el derecho a la igualdad.

Indicó que el Constituyente del 91 quiso darle un tratamiento especial al Distrito Capital, en relación con su estructura política, fiscal y administrativa, lo cual a todas luces es el reconocimiento de la desigualdad de la capital frente a las demás administraciones distritales y municipales del país. Por tal razón, a su juicio, “no se evidencia inconstitucionalidad alguna, toda vez que el tratamiento dado por el Constituyente al Distrito Capital, propio de sus circunstancias, ha sido respetado y preservado por el legislador en este caso, pues sólo le ha encomendado a la Personería Distrital de Bogotá -junto al Procurador General y sus Delegados- la difícil y trascendental tarea de solicitar medidas preventivas en los casos que señala el precepto demandado”.

4.3. Auditoría General de la República

La ciudadana Doris Pinzón Amado, actuando en calidad de apoderada especial de la Auditoría

General de la República, acudió al presente proceso con el fin de solicitar la inexecutableidad de las normas acusadas.

Precisó que la previsión de efectuar llamados de atención que se anotan en la hoja de vida del funcionario, cuya conducta no es de mayor trascendencia en el ejercicio de las funciones públicas, “es abiertamente inconstitucional y ensombrece la imparcialidad del sistema disciplinario (...)”. En su sentir, la hoja de vida de los funcionarios es objeto de consulta permanente y se tiene en cuenta para las promociones en la carrera administrativa, los encargos en empleos de libre nombramiento y remoción, el otorgamiento de comisiones, etc.

Por tal razón infirió que no obstante lo dispuesto en la norma acusada, el llamado de atención que se produzca con ocasión a la aplicación del artículo 51 de la Ley 734 si generará antecedente disciplinario y por ende, deberán otorgarse todas las garantías a quien sea investigado para que intervenga dentro de la actuación y ejerza su derecho de defensa.

Cuestionó el inciso final del artículo 51, pues según su apreciación, permite que en caso de reiteración de un comportamiento que contraría en menor grado el orden administrativo se inicie proceso formal, habilitando que una conducta que no se encuentra calificada con falta disciplinaria se convierta en una de ellas.

Agregó que le compete a la Corte Constitucional definir si la anotación en la hoja de vida resulta proporcional al comportamiento que es objeto de reproche, toda vez que en su sentir, tal sanción puede acarrear consecuencias negativas para el servidor público.

Consideró que el legislador pasó por alto, que en materia sancionatoria administrativa opera el principio de la prohibición de sanciones de plano, consistente en impedir a las autoridades imponer sanciones sin audiencia previa del interesado, sin motivar la resolución o sin que medie trámite o procedimiento alguno.

Argumentó que la norma acusada, al autorizar la imposición de llamados de atención que generan anotación en la hoja de vida sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno es manifiestamente contraria a la Carta Política, pues faculta a los superiores a imponer sanciones sin más requisitos que la constatación de la realización de la conducta.

No obstante, planteó que en el evento en que la Corte decida declarar su executableidad, ésta deberá ser condicionada, en el sentido de que la posibilidad de obviar todo formalismo procesal, no faculta al superior jerárquico para imponer esta clase de sanciones con

desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa del implicado.

A su juicio, la amonestación o llamado de atención tiene naturaleza sancionatoria, toda vez que constituye una manifestación de la facultad correccional del Estado y por ende, para su imposición se debe observar el principio del debido proceso. En tal sentido, consideró que le compete a esta Corporación definir si la mencionada anotación en la hoja de vida resulta proporcional al comportamiento que es objeto de reproche, “toda vez que si se trata de conductas que afectan en menor grado el orden administrativo de las dependencias, en nuestro sentir, resulta bastante desproporcionado que el llamado de atención formulado deba ser anotado en la hoja de vida del servidor público sancionado, por las consecuencias que ello puede generar hacia futuro (...)”.

De igual forma coincide con el actor, en el sentido de que el artículo 160 de la Ley 734 de 2002 vulnera la Constitución Política, por introducir un trato favorable que beneficia a la Personería Distrital de Bogotá y resulta discriminatoria respecto a todas las demás Personerías del país. Consideró que la facultad otorgada a la Personería Distrital de Bogotá constituye un trato discriminatorio sin justificación alguna.

Adujo además que la inexecutable de la norma acusada no sólo debe predicarse de los apartes demandados, sino adicionalmente de la facultad en cabeza del Ministerio Público de intervenir dentro de actuaciones que le corresponde definir exclusivamente a la Administración, en especial en lo relacionado con la suspensión del procedimiento administrativo y de los actos y contratos que se hayan suscrito o se encuentren en ejecución.

Al respecto aclaró que la posibilidad de solicitar la suspensión del procedimiento administrativo no genera ninguna observación; sin embargo, la suspensión de un acto administrativo, así como la de un contrato suscritos o en ejecución no encuentran respaldo constitucional, ni legal. Lo anterior, en virtud a que la suspensión de los efectos del acto administrativo se encuentra regulada por lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, que asigna su conocimiento a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que puede decretarla por los motivos y con los requisitos que establezca la ley. Adicionó que tal facultad es extensiva a la Corte Constitucional quien también puede decretarla en sede de tutela, a fin de evitar un perjuicio irremediable. Por tal razón, afirmó que el Ministerio Público

no puede solicitar la medida preventiva cuestionada.

Argumentó además que en materia contractual no es aplicable la figura de la suspensión, por no estar prevista en la legislación colombiana.

Por lo expuesto, solicita se declare la inexecutable de las expresiones “sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno”, “se anotará en la hoja de vida” y, “En el evento de que el servidor público respectivo incurra en reiteración de tales comportamientos habrá lugar a formal actuación disciplinaria”, que hacen parte del texto del artículo 51 de la Ley 734 de 2002. Así mismo, pide que se declare la inexecutable de las expresiones “Distrital de Bogotá” y “Distrital” contenidas en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002, así como, declarar la executable de las demás expresiones del artículo 160 de la Ley 734 de 2002, “bajo el entendido de que la norma cuestionada habilita al Ministerio Público para “solicitar” a las autoridades que cumplan funciones administrativas, la adopción de las medidas que garanticen la protección de los recursos públicos comprometidos con la actuación cuestionada”.

1. Personería Distrital de Bogotá

El ciudadano Herman Arias Gaviria, en su calidad de Personero de Bogotá, intervino dentro del proceso con el objeto de solicitar se declare la inexecutable del artículo 51, y de defender la constitucionalidad del artículo 160.

Argumentó, en lo relacionado con el primer artículo demandado, que si bien la norma señala que la anotación no genera antecedente disciplinario, del inciso primero del artículo demandado, se establece que la medida es impositiva y lleva implícita la voluntad del jefe inmediato sin intervención alguna del afectado. Adujo que tal imposición sancionatoria viola el debido proceso, teniendo en cuenta que las anotaciones en hoja de vida resultan en algunos casos óbice para el reconocimiento de estímulos al servidor público.

De igual forma, anotó que la anotación en la hoja de vida de un llamado de atención no previsto por la ley disciplinaria como sanción, resulta desde todo punto de vista, violatorio del principio constitucional de legalidad, entendido este en el sentido que el servidor público es

responsable ante las autoridades por infringir la Constitución y la ley y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Adicionó que la referida anotación no se encuentra contemplada dentro de las sanciones taxativamente señaladas por la ley disciplinaria, en su artículo 44 que trata de las clases de sanciones.

Reiteró que una simple anotación en la que el afectado no puede ejercer su legítimo derecho a la defensa y contradicción, ni mucho menos agotar los recursos y/o la vía gubernativa, se constituye en una sanción, que produce efectos hacia el futuro y no como pretende señalarse en una simple observación hecha por su superior jerárquico frente a una conducta determinada.

Por otro lado, requirió se declare la constitucionalidad del artículo 160 de la Ley 734 de 2002.

Señaló, acogiéndose a los criterios expuestos por la Corte en cuanto al derecho a la igualdad, para el caso de la Personería Distrital, que el tratamiento dado por el legislador en el artículo 160, en nada resulta violatorio de la Constitución Nacional, en cuanto esta última señaló un régimen especial al Distrito Capital, otorgando facultades para su reglamentación.

Sobre este punto hizo referencia al Decreto 1421 de 1993, el que regula a la Personería Distrital con unas características y competencias propias derivadas del trato constitucional especial, afirmando que este marco legal no es aplicable a las personerías municipales del resto del país, ya que los primeros se rigen por la Ley 136 de 1994, en tanto que el Personero de Bogotá se rige por el estatuto orgánico de Bogotá.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Una vez aceptados los impedimentos manifestados por el señor Procurador General de la Nación y por el Viceprocurador General de la Nación procedió a rendir concepto la ciudadana Nubia Herrera Ariza, quien fue designada para tal fin mediante Resolución 356 del 8 de octubre de 2002.

La funcionaria del Ministerio Público, solicitó se declarara la exequibilidad condicionada del artículo 51 y la inexecuibilidad parcial del artículo 160 mencionados, con fundamento en las

siguientes consideraciones:

Manifestó que si con una conducta de menor entidad, el funcionario perturba en menor grado el orden interno y ello no constituye el quebrantamiento sustancial del deber, no procede el proceso disciplinario. Sin embargo, el que no se efectúe un proceso disciplinario, no implica que deban tolerarse conductas que afecten el orden interno. Por tal razón, resulta una medida proporcional el llamado de atención por escrito por parte del jefe inmediato con la correspondiente anotación en la hoja de vida.

Consideró que existen conductas de diferente naturaleza que requieren un tratamiento diferente. Por consiguiente, con el fin de no darles igual trato a situaciones diferentes fue que el legislador por medio de la norma acusada, estableció un procedimiento breve ante el jefe inmediato para sancionar conductas que no ameritan un procedimiento disciplinario ordinario. Indicó que el establecer un proceso de esa naturaleza para sancionar faltas de menor entidad, no solo desconoce los principios de equidad y razonabilidad sino también el principio de economía.

Advirtió que el artículo 51, al señalar que no se acudirá a formalismo procesal alguno, hace referencia a que no se seguirán las etapas propias de todo proceso disciplinario, sin que ello implique que no se pueden ejercer los derechos de defensa y contradicción, a los cuales no se puede renunciar.

Respecto al artículo 160, en especial lo relacionado con las medidas preventivas dentro del proceso disciplinario, advirtió que la facultad de decretarlas ha sido objeto de demanda en ciertas oportunidades (D-3998, D-3954 y D-3955). Por tal razón, advirtió que es posible que haya operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, bien en relación con el fallo en la sentencia C-977 de 2002, o el que deba expedirse al analizar la demanda contenida en los expedientes acumulados Nos. D-3955 y D-3954.

Adicionalmente anotó que la competencia asignada en la norma acusada al Personero de Bogotá vulnera el principio de igualdad. Informó que si bien el artículo 322 de la Constitución, permite que el Distrito Capital pueda tener un régimen político, fiscal y administrativo especial, nada se dice en relación con el régimen disciplinario y con las funciones que desarrolla el Ministerio Público de esta entidad territorial; razón por la cual no existe fundamento constitucional para darle un tratamiento diferente al Personero de Bogotá

frente a los demás personeros del país que cumplen funciones de Ministerio Público.

La atribución conferida al Personero de Bogotá no resiste el test de igualdad, pues todos los personeros del país aún cuando ejerzan sus funciones en entidades territoriales de diferentes categorías, se encuentran en la misma situación de hecho, ya que tienen asignadas idénticas funciones constitucionales.

Concluyó, estableciendo que, teniendo en cuenta la complejidad de la atribución conferida por la norma al Jefe del Ministerio Público, no se encuentra razón para que ésta le sea igualmente reconocida al Personero del Distrito de Bogotá o al resto de personeros del país.

En este sentido y ante la importancia y trascendencia de mecanismos de la suspensión de actos, procedimientos y contratos, es claro que la aplicación de ésta sólo puede estar en cabeza del Procurador General de la Nación o en la persona que éste delegue, bajo el entendido que él, como representante de la sociedad, tiene la responsabilidad no sólo institucional sino personal (artículo 90 de la Constitución) de responder por la adopción de estas medidas.

En consecuencia solicita la declaración de inexecutable de las expresiones “o la Personería Distrital de Bogotá” y “Personero Distrital”, contenidas en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las normas acusadas, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de disposiciones contenidas en una ley de la República.

2. Problemas jurídicos planteados.

Corresponde en esta ocasión a la Corte examinar los siguientes problemas jurídicos:

A . Si en relación con la expresión “se anotará en la hoja de vida y,” que figura en el segundo inciso del artículo 51 de la Ley 734 de 2002 ha operado el fenómeno de la cosa juzgada absoluta en virtud de lo decidido por esta Corporación en su sentencia C-1076 del 5 de

Diciembre de 2002.

B. Si en lo que concierne a las expresiones “Distrital de Bogotá” y “Distrital”, contenidas en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002 ha operado de igual manera el fenómeno de la cosa juzgada absoluta en virtud de lo resuelto por la Corte en su sentencia C-037 del 28 de enero de 2003.

1. Cosa juzgada constitucional.

El fenómeno de la cosa juzgada constitucional se refiere a los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional, su carácter inmutable y a la imposibilidad de presentar recursos en contra de las decisiones en ellas consagradas.

El fundamento constitucional del fenómeno de la cosa juzgada se encuentra en el artículo 243 de la Constitución Política que establece:

“Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

La Corte ha interpretado el significado de esta norma superior de la siguiente manera:

“(…)El artículo 243 de la Constitución Política le reconoce fuerza de cosa juzgada a los fallos que la Corte Constitucional dicta en ejercicio del control jurisdiccional. Ello significa que las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en cumplimiento de su misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta, adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo. 1

En principio, el efecto general de la cosa juzgada constitucional se traduce en la imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de inconstitucionalidad sobre la norma que ya ha sido objeto de examen por la Corte. Sin embargo, como se explica a continuación, tal consecuencia no es absoluta.

La jurisprudencia constitucional le ha reconocido a esta figura jurídica varias denominaciones, en virtud de los diferentes efectos que pueden surgir de la confrontación de una norma determinada con la Constitución Política.

La primera distinción que se presenta es aquella que surge de la connotación que se le da a la cosa juzgada de “formal” y “material”. La cosa juzgada formal opera “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio”; la cosa juzgada material, por su parte, “cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos.”³.

En reciente pronunciamiento, la Corte al referirse al inciso segundo del artículo 243 de la Constitución Política señaló que para determinar si se está en presencia del fenómeno de la cosa juzgada material, es necesario examinar cuatro elementos: “1) que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexecutable; 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 inexecutable. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción; 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 inexecutableidad 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 inexecutableidad.”⁴

En virtud de lo anterior, determinó que cuando se presenten los cuatro elementos expuestos opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material y, en consecuencia, la norma

reproducida, también debe ser declarada inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política, pues éste limita la competencia del legislador para expedir la norma ya declarada contraria a la Carta Política.

4. Caso concreto.

La demanda sub iudice se dirige contra la expresión se anotará en la hoja de vida, la cual aparece recogida en el inciso segundo del artículo 51 de la Ley 734 de 2002. Ese texto normativo ya fue objeto de estudio y pronunciamiento por parte de esta Corporación, la cual mediante sentencia C-1076 del 5 de Diciembre de 20025, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández resolvió “Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 51 de la misma ley, salvo la expresión se anotará en la hoja de vida y”, que fue declarada inexecutable, por cuanto:

“...la Corte advierte que la alteración del orden interno que conduce a un llamado de atención, en las condiciones que se han indicado, se caracteriza por no afectar los deberes funcionales del servidor público, circunstancia que habilita que se prescinda de formalismos procesales. No obstante, lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 51, en el sentido de que el llamado de atención se anotará en la hoja de vida, pierde de vista la ausencia de ilicitud sustancial de la conducta que condujo al llamado de atención pues no puede desconocerse que esa anotación le imprime a aquél un carácter sancionatorio. Ello es así al punto que cualquier persona que tenga acceso a la hoja de vida del servidor, no valorará ese llamado de atención como un mérito sino como un reproche que se le hizo al funcionario y es claro que esto influirá en el futuro de aquél. Esta consecuencia es irrazonable si se parte de considerar que el presupuesto que condiciona el llamado de atención y no la promoción de una actuación disciplinaria es la ausencia de ilicitud sustancial en el comportamiento. Por tal motivo, la Corte declarará inexecutable la expresión “se anotará en la hoja de vida” que hace parte del inciso segundo del artículo 51.”

Por lo tanto respecto del segmento normativo “se anotará en la hoja de vida, declarado inexecutable en la citada sentencia, la Corte considera que se dan en este caso todos los presupuestos de la cosa juzgada constitucional absoluta tal y como aparece consagrada en el inciso segundo del artículo 243 Superior y por tanto declarará estarse a lo resuelto en sentencia C-1076 del 5 de Diciembre de 2002.

De igual manera, la demanda se encamina a declarar la inexecutable de las expresiones Distrital de Bogotá y Distrital, contenidas en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002. Al respecto, la Sala considera que, de conformidad con lo expuesto en su sentencia C- 037 del 28 de enero de 2003 frente a las mencionadas expresiones también ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material o absoluta, por cuanto esta Corporación consideró que el atribuirle la facultad de solicitar medidas preventivas al Personero Distrital de Bogotá, con exclusión de los demás personeros distritales y municipales del país, vulneraba el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución.

En esa oportunidad, después de haber verificado la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado contenido en el artículo 160, la Corte constato: “que el Personero Distrital de Bogotá se encuentra en la misma situación jurídica de los demás personeros del país, pues si bien le corresponde ejercer sus funciones en la capital del país, las competencias jurídicas que le atribuyen la Constitución (art. 118 C.P.) y la ley (arts 2 y 3 de la Ley 734 de 2002) son exactamente las mismas de los demás personeros(...)”.

De igual forma, consideró necesario determinar si atribuir de manera exclusiva la mencionada competencia al Personero Distrital de Bogotá tenía su fundamento en una justificación legítima a la luz de la Constitución. En virtud de lo anterior determinó que de los antecedentes legislativos de la norma bajo examen no se desprendía manifestación alguna que justificara la asignación exclusiva al Personero Distrital de Bogotá, de la competencia preventiva a que se refiere el artículo 160 de la Ley 734 de 2002.

En este orden de ideas, respecto de las expresiones Distrital de Bogotá y Distrital, que figuran en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002, declaradas inexecutable en la sentencia C-037 del 28 de enero de 2003 la Corte considera que se dan todos los presupuestos de la cosa juzgada constitucional absoluta tal y como aparece consagrada en el inciso segundo del artículo 243 Superior y por tanto declarará estarse a lo resuelto en la citada providencia.

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en sentencia C-1076 del 5 de Diciembre de 2002 en la

cual se declaró INEXEQUIBLE la expresión "... se anotará en la hoja de vida y...", que figura en el segundo inciso del artículo 51 de la Ley 734 de 2002.

SEGUNDO. ESTARSE A LO RESUELTO en sentencia C-037 del 28 de enero de 2003, en la cual se declararon INEXEQUIBLES las expresiones "... Distrital de Bogotá..." y "... Distrital...", que figuran en el artículo 160 de la Ley 734 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LINETT

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LINETT, no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver entre otras las siguientes providencias: Sentencias C-397/95 y C-774/2000; los Autos A-174 y A-289^a de 2001.

2 Sentencia C-310 de 2002,. M.P. Rodrigo Escobar Gil

3 Sentencia C-146 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Sentencia C-311 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

5 Corte Constitucional, sentencia del 5 de Diciembre de 2002, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 numeral 1º; 46 inciso 1º y 2º; 47 numeral 1º, literal i) y numeral 2º literal e); 48, numerales 4º, 5º literal a), 6º, 7º, 9º, 19 y párrafo 2º; 49; 51; 53, incisos 1º y 2º; 54 numeral 3º, inciso 2º; 55, párrafo 1º, 61, numeral 4º; 88; 93; 108; 119 inciso 2º; 124; 143 numeral 1º; 150, inciso 5º y párrafo 2º; 158; 159; 160; 165; 171, inciso 1º; 173; 175 incisos 2º y 4º; 177 inciso 1º; 194; 206 y 213, todos parciales de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”. Actores: Ariel de Jesús Cuspoca Ortiz y Carlos Mario Isaza S. M.P. Clara Inés Vargas H.