

Sentencia C-211/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Significado

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-No es absoluta

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Connotaciones

COSA JUZGADA MATERIAL-Alcance

COSA JUZGADA MATERIAL-Efectos respecto de exequibilidad o inexequibilidad

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Alcance

COSA JUZGADA RELATIVA-Alcance

COSA JUZGADA ABSOLUTA O RELATIVA-Motivación de decisión

COSA JUZGADA CONDICIONADA-Carácter absoluto

INHABILIDADES PERMANENTES EN MATERIA DISCIPLINARIA

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Operancia

Referencia: expediente D-4162

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 (parcial) de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

Actor: María Eugenia Bareño Villa

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

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 INTERVENCION Política, la ciudadana María Eugenia Bareño Villa solicitó a la Corte declarar inexecutable parcialmente el artículo 46 de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

La Sala Plena de la Corte INTERVENCIONES, en sesión llevada a cabo el tres (3) de julio de 2002, resolvió acumular el expediente D-4162 al D-4155 para que fueran tramitados INTERVENCIONE y decididos en la misma sentencia.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del diecinueve (19) de julio de 2002, inadmitió la demanda radicada en el expediente D-4155 y en consecuencia INTERVEN tres (3) días a los demandantes para que la corrigieran. En la misma providencia, admitió la demanda radicada con número de expediente D-4162, la cual es objeto de estudio, por cumplir con la totalidad de los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ordenando la INTERVEN en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Al mismo tiempo, resolvió comunicar la INTERVENCION del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Administrativo de la Función Pública. De igual forma, de INTERVENCION con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió INTERVENCION al Consejo Superior de la Judicatura Sala INTERVENCIONES Disciplinaria, a la Contraloría General de la República y a los Departamentos de Derecho Público de las INTERVENCION Nacional, Externado de Colombia, Rosario y Javeriana, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia.

Con INTERVENCIONE, la Magistrada Sustanciadora, mediante auto de primero (1º) de agosto

de 2002, decidió rechazar la demanda que correspondía a la radicación D-4155, toda vez que el término para su corrección venció en silencio.

De otra parte, la Sala Plena de la Corte INTERVENCIONES, 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 INTERVENC y aprobación de la mencionada ley.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a INTERVENCION el texto del artículo 46 de la Ley 734, conforme a su INTERVENCIO en el Diario Oficial No 44.708 del 13 de febrero de 2002, y se subraya la parte demandada:

LEY 734 DE 2002

(febrero 5)

“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”

“Artículo 46. Límite de las sanciones. La inhabilidad general será de diez a veinte años; la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.

La INTERVENCIO no será inferior a un mes ni superior a doce meses. Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la INTERVENC del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de INTERVENCIO o el que faltare, INTER el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del

salario básico devengado al momento de la comisión de la falta.

La INTERVENCION escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para la actora, la INTERVENC “la inhabilidad será permanente” contenida en el artículo 46 de la Ley 734 de 2002 infringe los artículos 28 (libertad personal), 13 (igualdad) y 1º (INTERVEN) de la INTERVENCION Política, por las razones que pasan a explicarse.

En relación con el artículo 28 considera que la INTERVENC acusada no está acorde con la INTERVENCION, toda vez que presupone la INTERVENCIONES de la inhabilidad, y de INTERVENCIO con el artículo citado, no está permitida la INTERVENC de penas y medidas de INTERVENC imprescriptibles.

Así mismo, precisó que la inhabilidad contemplada en la INTERVENCIO demandada no es razonable, lo que en su sentir vulnera los artículos 28 y 13 superiores. Al respecto señaló “(...) su permanencia produce una INTERVENCION injusta e indigna para cualquier persona de una sanción que nunca se levantará, privando a cualquier funcionario de una segunda INTERVENCION laboral.”

Finalmente expresó que el principio de respeto por la INTERVEN humana no fue tomado en cuenta por el legislador al momento de expedir esta norma, INTERVENC que va en contravía de los presupuestos sobre los cuales se construye el Estado Social de Derecho.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Contraloría General de la República.

El ciudadano Víctor Raúl Mejía Castro, obrando en calidad de apoderado especial de la Contraloría General de la República, intervino dentro de este proceso para solicitar la inexecutable de la parte demandada del artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

En su sentir, la expresión objeto de estudio viola flagrantemente el principio constitucional consagrado en el inciso final del artículo 28 superior que señala, “en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles”.

Expresó que las excepciones a la prohibición de la imprescriptibilidad de la pena instituida por el constituyente, de acuerdo con el artículo 122 y 179-1, se refieren expresamente a los casos en que haya habido condena por la comisión de un delito, lo cual, a su parecer, no es aplicable al proceso disciplinario.

Concluyó que al legislador no le está permitido establecer inhabilidades sin término máximo de duración diferente a las previstas en la Constitución Política.

4.2. Auditoría General de la República

Inició su intervención haciendo referencia al tema de las inhabilidades e incompatibilidades para acceder a un cargo público y de la competencia del legislador para regular esta materia.

Lo anterior con el fin de aclarar que este último tiene amplias facultades para fijar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, pero que aquéllas tienen su limitación en los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas y en lo que la propia Constitución haya establecido de manera explícita.

A su juicio el legislador, al establecer la inhabilidad permanente cuando la falta disciplinaria afecte el patrimonio económico del Estado, desconoció los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Arguyó que cualquier restricción al derecho del ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Artículo 40 de la C.P.) debe efectuarse de manera razonable, armonizando, de una parte, la defensa de los intereses colectivos que es parte del fin perseguido por el legislador al estipular las causales de inhabilidad y, de otra parte, el derecho político fundamental de acceder a los cargos públicos.

Adujo que como quiera que la inhabilidad para el desempeño de funciones públicas es una sanción o pena, la misma no puede ser perpetua o permanente al tenor del citado artículo 28; por lo tanto, cuando el artículo 46 impugnado le da el carácter de permanente desconoce de manera flagrante la norma constitucional en comento.

En su sentir, el legislador al establecer la inhabilidad permanente en la norma acusada, trató de asimilar ésta a la consagrada por el constituyente en el inciso final del artículo 122, sin tener en cuenta que la inhabilidad para desempeñar funciones públicas allí prevista se

impone cuando se ha cometido un delito contra el patrimonio del Estado y que, por ende, no se puede asimilar a la falta disciplinaria.

4.3. 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 inexequibilidad del aparte demandado del artículo 46.

Después de establecer que las sanciones disciplinarias y las penales son de la misma naturaleza, manifestó que el artículo 46, que consagra las primeras, debe enmarcarse dentro de los principios y límites previstos en la Constitución, en especial, a lo consagrado en el artículo 28 en materia de penas.

Finalmente, argumentó que la inhabilidad permanente planteada en la norma objeto de estudio niega de manera absoluta e irredimible a los funcionarios sancionados el derecho fundamental a la participación en el ejercicio de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 40 superior.

4.4. Departamento Administrativo de la Función Pública.

El ciudadano Antonio Medina Romero, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino dentro del proceso de la referencia con el objeto de solicitar se declare la exequibilidad de la expresión “inhabilidad permanente”, contenida en el artículo 46.

Comenzó su intervención haciendo referencia al derecho a la igualdad y a los pronunciamientos de la Corte en ese sentido. Con base en lo expuesto, indicó que la inhabilidad no constituye una sanción, sino la imposibilidad de acceder nuevamente a la Administración, situando al exfuncionario en una situación diferente a la de los demás aspirantes a acceder a un cargo público. Así, consideró que no existe vulneración al principio de igualdad.

De igual forma, argumentó que, si bien la Constitución señala que en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles (Art. 28), de la interpretación sistemática de los artículos 122 y 179-1 de la

Carta, se desprende que aquélla prohibición no cobija a las inhabilidades que el mismo constituyente ha instituido, así estas tengan carácter sancionatorio.

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 doctora Nubia Herrera Ariza, quien fue designada para tal fin mediante Resolución 368 del 21 de octubre de 2002.

La Vista Fiscal, en su concepto, expresó que era posible que para el presente caso haya operado la figura de la cosa juzgada constitucional, en virtud de la Sentencia C-948 de 2002.

Sin embargo, como al momento de su intervención desconocía el contenido y la decisión del fallo, solicitó a esta Corporación, como pretensión principal, declarar la existencia de cosa juzgada constitucional y como subsidiaria, declarar la exequibilidad del mencionado aparte, por no ser contrario a los artículos 13 y 28 de la Constitución.

Adujo que establecer una inhabilidad permanente por conductas disciplinables que afecten el patrimonio económico del Estado no desconoce el debido proceso ni el derecho a la igualdad ni la prohibición de penas imprescriptibles, contenida en el artículo 28.

De igual forma, haciendo referencia a los pronunciamientos de la Corte relacionados con la intemporalidad de la inhabilidad para acceder y desempeñar cargos y funciones públicas, indicó que la jurisprudencia constitucional ha permitido la procedencia de la inhabilidad permanente cuando se ha incurrido en conductas punibles; que aquélla además de tener un propósito sancionador, tiene fines moralizadores y de garantía para el adecuado desarrollo de las funciones públicas.

Argumentó que como este último fue el fin perseguido por el constituyente con lo previsto en el inciso final del artículo 122 de la Carta Política, el legislador puede erigir en falta disciplinaria comportamientos descritos en la ley penal como delitos y sancionarlos con la inhabilidad intemporal para desempeñar funciones públicas.

Planteó que para imponer como sanción disciplinaria la inhabilidad permanente a que hace referencia el Código Disciplinario Único es necesario que la conducta disciplinable tenga las

siguientes características: i) que esté tipificada como delito sancionable a título de dolo; ii) que se realice en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo; y iii) que afecte el patrimonio económico del Estado.

Aclaró que esta sanción sólo se puede imponer cuando haya sido proferida la sentencia condenatoria por la comisión de un delito que afectó el patrimonio del Estado.

En síntesis, indicó que el artículo 46 acusado es exequible, pues la inhabilidad a la que éste hace referencia está expresamente autorizada en el artículo 122 de la Constitución y que la única condición para su imposición es la existencia de la condena penal de que trata el mismo artículo. No obstante, aclaró que de no existir la sentencia condenatoria, el funcionario encargado de imponer la sanción disciplinaria sólo podría imponer la inhabilidad dentro de los máximos que señala el estatuto disciplinario, que no es otro que el de 20 años.

Finalmente anotó que si después de impuesta la sanción disciplinaria se profiere sentencia penal, se entenderá que la inhabilidad por efectos de la condena penal será permanente, tal como lo señala el artículo 122 de la Constitución.

I. CONSIDERACIONES

6.1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

6.2. Problema jurídico planteado

Le corresponde a la Corte determinar si en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta respecto del aparte demandado, en virtud de los pronunciamientos de esta Corporación, mediante sentencias C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-070 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda o, si por el contrario, procede llevar a cabo un estudio de constitucionalidad de fondo sobre la disposición legal demandada.

6.3. Cosa juzgada constitucional

La cosa juzgada constitucional, en términos generales, hace referencia 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

Así entendida, la cosa juzgada constitucional, además de salvaguardar la supremacía normativa de la Carta, está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, pues, por su intermedio, se obliga al organismo de control constitucional a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta.”2

En principio, el efecto general de la cosa juzgada constitucional se traduce en la

imposibilidad jurídica de reabrir el juicio de constitucionalidad 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 cosa juzgada constitucional dependiendo del estudio que se le haya realizado a una norma determinada y de los efectos de la decisión recibe diferentes connotaciones. De ahí la distinción que surge entre cosa juzgada formal y material. Se dice que opera cosa juzgada formal “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio” y, cosa juzgada material “cuando a pesar de haberse demandado una norma formalmente distinta, su materia o contenido normativo resulta ser idéntico al de otra u otras disposiciones que ya fueron objeto del juicio de constitucionalidad, sin que el entorno en el cual se apliquen comporte un cambio sustancial en su alcance y significación”³. Así las cosas, la cosa juzgada formal recae sobre el texto acusado, mientras que la cosa juzgada material se proyecta sobre los contenidos normativos estudiados, sin que esto signifique que deba existir semejanza o coincidencia entre el problema jurídico propuesto y el que fue objeto de pronunciamiento en la decisión precedente.

En relación con la cosa juzgada material, en sentencia C-1064 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, señaló:

“el fenómeno de la cosa juzgada material opera, así, respecto de los contenidos específicos de una norma jurídica, y no respecto de la semejanza del problema jurídico planteado en la demanda con el ya decidido en un fallo anterior”.

En reciente pronunciamiento la Corte Constitucional, en sentencia C-310 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, precisó que el efecto de la cosa juzgada material variaba dependiendo de si la norma fue declarada inexecutable o executable. En el primer caso, “si la norma enjuiciada ha sido declarada inexecutable y, en consecuencia, retirada del ordenamiento jurídico, el efecto de la cosa juzgada material limita la competencia del legislador, de manera que éste queda impedido para reproducir el contenido normativo del acto mientras subsistan las disposiciones constitucionales que dieron lugar al citado pronunciamiento”, dándose de esta forma el estricto cumplimiento a la orden contenida en el artículo 243 superior. Ahora bien, si la disposición fue declarada executable, la cosa juzgada material, en principio,

imposibilita al juez constitucional para pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, esto, con el fin de garantizar a los administrados, principios como la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad.⁴ Sin embargo, excepcionalmente, el juez podría adelantar un nuevo juicio de constitucionalidad sobre un texto normativo del cual ya hubo pronunciamiento, si considera necesario precisar los valores y principios constitucionales y aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica.⁵

Al respecto en la mencionada sentencia aclaró:

“No obstante, atendiendo al carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país, es posible que el juez constitucional se vea obligado a reevaluar la interpretación previamente adoptada en torno al alcance de un determinado texto jurídico, debiendo adelantar un nuevo juicio de inconstitucionalidad; esta vez, a partir de acontecimientos distintos a los que respaldaron la decisión positiva que se adoptó en el pasado –cambios sociales, económicos, políticos o culturales–, aún cuando no se hayan presentado cambios sustanciales o formales en las disposiciones constitucionales que suscitaron su aval inicial.”

Así mismo, dependiendo del alcance dado a la decisión adoptada por la Corte, podrá determinarse si la cosa juzgada operó de manera absoluta o relativa, toda vez que existen casos en los cuales aquél se restringe.

La cosa juzgada absoluta tiene lugar en los casos en que la Corte no ha restringido el alcance de su decisión, situación que impide toda posibilidad de formular y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad sobre el mismo asunto, mientras subsistan las disposiciones constitucionales en las que se apoyó el fallo. En numerosos fallos se ha señalado que la cosa juzgada constitucional es absoluta “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexequible en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional.”⁶

En relación con esta última figura ha precisado:

“(…)También puede ocurrir que cuando la Corte pese ha haber analizado en el texto de la providencia los cargos propuestos en una demanda no ha señalado expresamente el alcance limitado de sus efectos a esos determinados aspectos, debe entenderse que la adopción de la decisión ha estado precedida por un análisis de la norma impugnada frente a la totalidad de las normas superiores, dando lugar a que la providencia también esté amparada por la cosa juzgada absoluta⁷, configurándose en tal hipótesis una suerte de “presunción de control integral”. ⁸

Por su parte, la cosa juzgada relativa se configura cuando la Corte ha declarado la exequibilidad de una disposición legal solamente desde el punto de vista formal, caso en el cual la cosa juzgada tendrá efecto en relación con este aspecto, lo que permite que en un futuro se puedan presentar y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad por su contenido material. De igual manera, se está frente a esta figura, cuando la Corte al declarar la exequibilidad de una norma ha limitado su decisión a un cargo constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia.

La Corte se ha pronunciado en este sentido así:

(...) Ahora bien, tal y como se explicó en la sentencia C-004 de 1993, la cosa juzgada relativa opera en dos tipos de situaciones:

a) cuando el estudio de exequibilidad de una norma se ha hecho desde el punto de vista netamente formal; es decir, cuando sólo se ha analizado la constitucionalidad de su procedimiento de formación. La justificación de esta posibilidad radica en que, en el futuro, pueden existir nuevos cargos contra la misma disposición, por motivos de fondo, respecto de los cuales no ha existido un pronunciamiento de la Corte Constitucional; y

b) cuando una determinada norma se ha declarado exequible a la luz de un número limitado de artículos de la Constitución, y posteriormente es demandada por violar disposiciones de la Carta distintas a las estudiadas. En casos como éste, sólo será procedente la nueva demanda cuando la Corte misma, en el texto de la providencia, haya restringido los efectos de su decisión, por no haberse adelantado el estudio de constitucionalidad frente a todas las normas de la Carta Política, sino sólo frente a algunas.

Por último, en lo concerniente a la cosa juzgada relativa, advierte la Corte que es fundamental aclarar que es necesario que se haya limitado el alcance de la decisión, ya sea en la parte resolutive o motiva. Si el juez constitucional restringió los efectos de su declaratoria de inconstitucionalidad en los considerandos se está frente a lo que se conoce como cosa juzgada relativa implícita⁹,

En todo caso, en ambos supuestos – cosa juzgada absoluta o relativa -, la Corte deberá motivar su decisión, a fin de evitar que la cosa juzgada sea aparente y se vea en la obligación de hacer posteriormente un pronunciamiento de fondo.

“(…) es menester que las sentencias que profiere la Corte contengan un mínimo de motivación o de referencia a las razones por las cuales se considera que la norma sub examine se ajusta o, por el contrario, contradice los dictados de la Ley Fundamental, pues es incuestionable que ...“la motivación es esencial a todo fallo, y si las razones de su juicio vinculan necesariamente la sentencia, en su contenido material, con las razones del juez, faltaría éste a su deber si, con la excusa de haber decidido lo que en realidad no decidió, cerrara las puertas de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.)”. 10

6.3.1. Cosa juzgada condicionada

Existen situaciones en las cuales la Corte decide no limitar el alcance de los efectos de la sentencia, es decir, en las que no se está ante el fenómeno de la cosa juzgada relativa, pero sí decide condicionar la exequibilidad de un precepto normativo, esto es, lo que se conoce como cosa juzgada condicionada. Esta Corporación ha sido enfática en precisar que para este último caso, la cosa juzgada opera de manera absoluta, por ser esta la regla general, a menos que en el fallo, tal condicionamiento haya sido limitado a los cargos eventualmente formulados.

Al respecto, ha señalado:

“(…) Esto muestra que es necesario distinguir entre las sentencias de cosa juzgada relativa y las sentencias de constitucionalidad condicionada. Así, la limitación de la cosa juzgada tiene que ver con la posibilidad de que una disposición que ya fue analizada por la Corte, pueda o no ser estudiada en el futuro. Por ende, existe cosa juzgada relativa cuando la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los

cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma pueda ser nuevamente reexaminada en el futuro. En cambio, la constitucionalidad condicionada consiste en que la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento. Así, la sentencia condicionada puede señalar que sólo son válidas algunas interpretaciones de la misma, estableciéndose de esta manera cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuales no son legítimos constitucionalmente. Pero si la Corte no limita el alcance de la cosa juzgada, entonces ese pronunciamiento material de constitucionalidad condicionada tiene efectos jurídicos definitivos y erga omnes.”¹¹

De lo anterior se desprende que el condicionamiento de un fallo de constitucionalidad no guarda relación directa con el estudio parcial o total de confrontación con la Constitución que la Corte haya realizado de una norma demandada.

Grosso modo, la cosa juzgada constitucional condicionada se predica de las providencias de la Corte Constitucional en las que considera necesario someter la exequibilidad de una norma a cierto entendimiento que garantice su armonía con la Constitución Política. En otros términos, de no hacerlo, la norma podría ser interpretada de manera contraria a la Carta. En estas decisiones, la Corte no relativiza los efectos de su decisión, a menos que lo manifieste expresamente, sino que somete el precepto acusado a una interpretación concreta. La confrontación con la totalidad de las normas constitucionales se presume igualmente, según lo expuesto.

6.4. Caso concreto

La Vista Fiscal planteó la posible existencia del fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto esta Corporación, en el proceso que culminó con la sentencia C-948 de 2002, declaró la exequibilidad condicionada de la parte contenida en el primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 que reza: “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”.

Teniendo en cuenta que la expresión “inhabilidad permanente”, demandada en esta oportunidad, se encuentra consagrada dentro del aparte estudiado en aquélla ocasión, la Corte deberá resolver si en el presente caso sometido a revisión se configura el fenómeno de

la cosa juzgada constitucional y si esta opera de manera absoluta o relativa.

En la sentencia C- 948 de 2002 la Corte estudió la constitucionalidad de varios artículos del Código Disciplinario Único, entre los cuales, como se dijo, se encontraba el artículo 46. La accionante, en esa oportunidad demandó la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, por considerar que vulneraba el artículo 29 (debido proceso) y el artículo 122 que señala lo siguiente: “Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la Ley el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas”. El cargo se fundamentó básicamente en que era inconstitucional que el legislador hubiese hecho extensiva al derecho disciplinario y para situaciones no autorizadas, la inhabilidad permanente que taxativamente se encuentra en el artículo 122 de la Carta Política como sanción por la comisión de delitos contra el patrimonio del Estado.

En esta ocasión, la actora a fin de que se declarará la inexecutable del aparte acusado centró sus argumentos en la vulneración del artículo 28 de la Constitución, que prohíbe las penas y medidas de seguridad imprescriptibles y la violación del artículo 13, referente al derecho a la igualdad.

No obstante, a pesar de la diferencia entre los cargos, por las razones que se explican a continuación, en relación con la expresión “la inhabilidad será permanente”, demandada en esta oportunidad ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en la Sentencia C-948 de 2002, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, la Corte decidió: “Declarar EXEQUIBLE, la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, contenida en el primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 bajo el entendido que se aplica exclusivamente cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del Artículo 122 de la Constitución Política.”, sin haber restringido su alcance.

En efecto, en un fallo reciente, esta Corporación, mediante sentencia C-070 de 2003, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda confirmó que había operado la cosa juzgada en relación con la expresión acusada, al resolver lo siguiente: “Estar a lo resuelto en la sentencia de la Corte Constitucional C-948 de 2002 en el sentido de declarar executable la expresión `pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será

permanente´ contenida en el primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 bajo el entendido que se aplica exclusivamente cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del Artículo 122 de la Constitución Política.”

En la sentencia C-948 de 2002 esta Corporación en la parte motiva señaló las razones por las cuales la expresión aquí demandada no vulneraba la Constitución en general y especialmente los artículos 29 y 122, bajo ciertas condiciones, así como también hizo un análisis profundo sobre uno de los cargos actualmente planteados, esto es, la vulneración a la prohibición constitucional de imponer penas o medidas de seguridad imprescriptibles, contenida en el artículo 28 superior.

Sobre este punto, la Corte expresó que el legislador goza de una amplia potestad de configuración normativa para establecer el régimen de inhabilidades de quienes aspiran a la función pública.

Al respecto citó el siguiente pronunciamiento:

“El legislador, como ya se expresó, goza de autorización constitucional para establecer causales de inhabilidad e incompatibilidad en cuanto al ejercicio de cargos públicos, y al hacerlo, en tanto no contradiga lo dispuesto por la Carta Política y plasme reglas razonables y proporcionales, le es posible introducir o crear los motivos que las configuren, según su propia verificación acerca de experiencias anteriores y su evaluación sobre lo que más convenga con el objeto de garantizar la transparencia del acceso a la función pública, de las sanas costumbres en el seno de la sociedad y de la separación entre el interés público y el privado de los servidores estatales, sin que necesariamente los fenómenos que decida consagrar en la calidad dicha tengan que estar explícitamente contemplados en el texto de la Constitución. Exigirlo así significaría quitar a la ley toda iniciativa en materias que son propias de su papel en el plano de la conformación del orden jurídico, despojando de contenido la función legislativa misma.”¹²

Según lo expuesto, en aquella oportunidad afirmó que el legislador tiene la facultad legal para establecer inhabilidades intemporales y que la inhabilidad permanente contemplada en

el artículo 122 no es la única que puede presentarse.

Así mismo, inspirada en los principios de moralidad, idoneidad, probidad, transparencia e imparcialidad que deben orientar la función pública y el buen ejercicio de la administración, esta Corporación consideró que se justificaba la exigencia de cualidades y requisitos a las personas que aspiran a acceder a un cargo público. Al respecto señaló que las inhabilidades son impedimentos para acceder a cargos o funciones públicas, establecidas por la Constitución y la ley y no necesariamente se constituyen en penas impuestas por la comisión de un delito.

Así las cosas, concluyó:

“Es decir que la Corte tiene claramente establecido que el Legislador bien puede establecer inhabilidades permanentes derivadas de la comisión de faltas disciplinarias, siempre y cuando la medida adoptada se adecúe a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y con ellas no se restrinjan ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública.”

De otra parte, en dicha providencia aclaró que, no obstante estar permitido al legislador establecer inhabilidades permanentes en materia disciplinaria, este argumento no era útil para el estudio de la parte demandada del artículo 46, por cuanto la inhabilidad allí contemplada no era un simple impedimento para acceder a un cargo o función públicos, sino que en ejercicio del ius puniendi, configuraba una sanción frente aquellas faltas disciplinarias que afectaren el patrimonio económico del Estado.

En este orden de ideas, consideró que la Ley 734 de 2002, por medio de la norma acusada desarrolla el criterio establecido por el Constituyente de sancionar con este tipo de inhabilidad a quienes atentaren contra el patrimonio del Estado y fuesen condenados por la comisión de delitos contra el erario público (inciso final del artículo 122 constitucional).

El siguiente aparte de la mencionada providencia permite ampliar la anterior conclusión:

“Empero este desarrollo debe enmarcarse dentro de los límites que fija el propio Constituyente en materia de sanciones, por lo que para la Corte el único entendimiento de la

norma acusada que puede resultar acorde con la Constitución es el que se refiere a aquellas circunstancias en las que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 734 Ibidem¹⁴, una conducta configura simultáneamente la comisión de un delito y de una falta disciplinaria y que con ella se afecta el patrimonio del Estado.”

Es por lo anterior que decidió declarar la exequibilidad de la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, pero bajo el entendido que dicha inhabilidad se aplicará exclusivamente cuando la falta disciplinaria que con ella se sanciona consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política.

De otra parte, teniendo en cuenta que la accionante argumentó también vulneración al derecho a la igualdad, corresponde a esta Sala decidir si en este caso el fenómeno de la cosa juzgada opera de manera absoluta o relativa.

De la lectura de la sentencia se concluye que la exequibilidad del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, si bien fue condicionada, no se limitó a determinado aspecto constitucional que permita pensar en la existencia de una cosa juzgada relativa. Por el contrario, en ese pronunciamiento se llevó a cabo un análisis que pone de presente un ejercicio de confrontación del artículo 46 mencionado con toda la Constitución, señalando al efecto las normas constitucionales y las razones relacionadas con la competencia del legislador para regular varios temas, entre ellos, el concerniente a las inhabilidades permanentes o intemporales.

En virtud de lo expuesto, el efecto del condicionamiento de esta sentencia es de carácter hermenéutico, es decir, se reduce a que la expresión aquí demandada debe ser interpretada de conformidad con el alcance que se le dio en la sentencia C-948 de 2002, a fin de garantizar su constitucionalidad, pues sólo con fundamento a los argumentos allí expuestos es que la norma resulta ajustada a la Carta Política.

Por lo anterior, ha de concluirse que en relación con la expresión “inhabilidad permanente” se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional con carácter absoluto, que impide el adelantamiento del nuevo juicio de constitucionalidad que propone el demandante en la

presente causa constitucional.

Por lo expuesto, la Corte se abstendrá de analizar los cargos planteados por la demandante, y en su lugar decidirá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-948 de 2002 que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 46 de la Ley 734 de 2002.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-948 de 2002 que declaró exequible la expresión “pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente”, contenida en el primer inciso del artículo 46 de la Ley 734 de 2002, bajo el entendido que se aplica exclusivamente cuando la falta sea la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso final del Artículo 122 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

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

Aclaración de voto a la sentencia C-211/03

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Diferencia entre norma y sentido normativo
(Aclaración de voto)

NORMA JURIDICA-Sentido normativo (Aclaración de voto)

SENTENCIA CONDICIONADA-Razón de ser (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4162

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 (parcial) de la Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Unico”.

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto sobre la parte motiva de la sentencia, en el numeral 6.3.1. denominado Cosa Juzgada Condicionada.

Se hace necesario precisar cuándo la Corte Constitucional dicta una sentencia condicionada o interpretativa.

El supuesto fundamental, para entenderlo, es la diferencia que existe entre norma y sentidos normativos. Una norma jurídica puede tener más de un sentido normativo, por ejemplo: dos, tres o más sentidos normativos; para facilitar las cosas trabajaremos sólo con dos sentidos normativos, A y B; a título de ejemplo la norma uno puede tener la interpretación A y la

interpretación B. Si los dos sentidos normativos (A y B) se encuentran ajustados a la Constitución la Corte dicta un fallo de exequibilidad; si la Corte encuentra que los dos sentidos normativos son contrarios a la Constitución, sólo puede dictar un fallo de inexequibilidad. La situación se complica cuando uno de los sentidos normativos (A) es contrario a la Constitución y el otro (B) se encuentra ajustado a la Constitución. Como existen dos interpretaciones de la norma, el Tribunal Constitucional debe expulsar del orden jurídico la interpretación contraria a la Constitución y declarar a la norma ajustada a la Constitución siempre y cuando se le entienda en la interpretación B.

Esa es la razón de ser, de las denominadas en la doctrina italiana sentencias interpretativas o en nuestro derecho constitucional sentencias condicionadas. Estas sentencias condicionadas no se pueden identificar con la cosa juzgada relativa, ya que este último fenómeno sólo se presenta cuando la Corte no ha examinado la norma demandada frente a la totalidad de la Constitución o a la totalidad de los cargos formulados y así lo declara expresamente.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

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.

3 Ibidem.

4 Ver entre otras las sentencias C-301 de 1993, C-426 de 1997 y C-774 de 2001

5 Ver al respecto las sentencias C-774 de 2000 y la C-447 de 1997.

6 Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Sentencia C-478 de 1998

8 Auto de sala Plena No. 174 de 2001.

9 Sentencias C-774 de 2001y C-478 de 1998

10 Sentencia C-700 de 1999.

11 Sentencia C-492 de 2000.

12 Sentencia. C-617/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Ver Sentencia C- 952/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis S.V de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett. A.V. del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa

14 Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

1. Realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo