

Sentencia C-325/21

CONTROL ABSTRACTO DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vigencia normativa como presupuesto para su estudio

DEROGATORIA DE LEY-Clases

DEROGATORIA EXPRESA, TACITA Y ORGANICA-Jurisprudencia constitucional

ENUNCIADO NORMATIVO Y NORMA JURIDICA-Distinción

Esta Corporación ha aceptado la distinción entre disposición o enunciados jurídicos y normas jurídicas. En tal sentido, una disposición o enunciado jurídico corresponde al texto en que una norma es formulada. De esta manera, se refiere a los artículos, numerales o incisos. Aquellos también se encuentran en fragmentos más pequeños de un texto legal, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición. Por su parte, las normas no son los textos legales sino su significado. Aquel solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos.

OBJETO DE IMPUGNACION, OBJETO DE CONTROL Y OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO-Diferencias

INHABILIDAD DERIVADA DE RESPONSABILIDAD FISCAL-Contenido normativo

COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA GENERAL PARA IMPONER SANCION DISCIPLINARIA DE DESTITUCION E INHABILIDAD GENERAL A SERVIDOR PUBLICO-Servidores públicos de elección popular

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Competencia de la Corte Constitucional

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Finalidad/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza jurídica

(...) la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es la efectividad del principio fundamental de supremacía de la Constitución en los términos del artículo 4º de la Carta y

configura la expresión del ejercicio político de interponer acciones en defensa de la Carta (artículo 40.6 superior). En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la acción pública de inconstitucionalidad constituye una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana. Se trata de un instrumento jurídico valioso que les permite a los ciudadanos defender el poder normativo del texto superior. También, es un escenario de manifestación democrática ante la facultad de configuración que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 CP).

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter rogado/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter público

Para esta Corte, la acción pública de inconstitucionalidad es de carácter rogado. En tal sentido, por regla general, las leyes ordinarias expedidas por el Legislador en uso de sus facultades "(...) no pueden ser conocidas por esta Corporación, sino previa demanda ciudadana.". En este escenario, la acción de inconstitucionalidad es pública, popular, no requiere de abogado y tampoco exige un especial conocimiento para su presentación. Sin embargo, tales características no desconocen la naturaleza rogada del instrumento y la limitación de la Corte para realizar un control oficioso del ordenamiento jurídico.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sobreviniente a la admisión de la demanda

(...) la Sala considera que en el presente asunto operó la ineptitud sobreviniente del único cargo admitido. En efecto, la censura se sustentaba en una norma jurídica que establecía que la imposición de sanciones e inhabilidades por parte de autoridades administrativas desconocía los artículos 23 de la CADH y 93 de la Carta. Sin embargo, las mencionadas reformas a los procesos disciplinarios y fiscales impactaron en la manera en que la Procuraduría y la Contraloría ejercen sus funciones y pueden restringir los derechos políticos de los funcionarios públicos elegidos popularmente. Lo anterior, porque incluye la función jurisdiccional en el proceso de responsabilidad.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-

Incumplimiento de requisitos de certeza y especificidad en los cargos

INTEGRACION DE LA UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

Referencia: Expediente D-13887

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 38, 44, 45 y 46 (parciales) de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-, y de los artículos 42, 48 y 49 (parciales) de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario-.

Demandantes: Nixon Torres Cárcamo y otros.

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, así como de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241.4 superior, mediante correo electrónico, los ciudadanos presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 38 (parcial), 44 (parcial), 45 (parcial) y 46 (parcial) de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-, y 42 (parcial), 48 (parcial) y 49 (parcial) de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario-. Solicitaron a la Corte declarar inexecutable los apartes subrayados porque consideran que vulneran el artículo 93

de la Constitución Política. Concretamente, explicaron que estas disposiciones contrarían los artículos 2º, 8º, 23 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹ (en adelante Convención Americana o CIDH), que hace parte del bloque de constitucionalidad².

Mediante Auto del 21 de septiembre de 2020, el despacho sustanciador inadmitió la demanda. Aquella fue rechazada el 14 de octubre siguiente, tras advertir que no superó los yerros que motivaron la inadmisión. Contra esta última providencia, los ciudadanos presentaron recurso de súplica. El Auto 421 del 12 de noviembre de 2020, proferido por la Sala Plena, confirmó parcialmente la decisión y admitió la demanda, únicamente, por el cargo por desconocimiento de los artículos 93 de la Constitución y 23 de la Convención Americana. En efecto, confirmó el rechazo de la demanda por el cargo de desconocimiento de los artículos 29 de la Constitución y 8º de la Convención Americana. No obstante, revocó parcialmente el Auto del 14 de octubre de 2020 que rechazó el cargo por desconocimiento de los artículos 93 de la Constitución y 23 de la Convención Americana. En su lugar, admitió este último.

Las razones de la mencionada decisión fueron las siguientes: i) si bien los demandantes no refirieron argumentos específicos en relación con cada norma, las sentencias que citaron en la demanda sí lo hicieron; ii) los accionantes sustentaron la necesidad de reabrir el debate constitucional a causa del cambio de interpretación del artículo 23 de la Convención Americana contenido en la Sentencia del caso Petro Urrego contra Colombia. Con base en lo anterior, la Sala precisó que existe una interpretación del artículo 23 realizada por la autoridad competente que puede modificar la posición adoptada por la Corte en sentencias previas. Por tal razón, “(...) es viable que esta Corte revise su jurisprudencia con el fin de adecuarla al texto superior, en concordancia con el bloque de constitucionalidad en sentido estricto (...)”³.

Luego, consideró que: iii) los actores señalaron que la cosa juzgada operó en relación con todos los funcionarios públicos y no distinguió el origen de la vinculación a la administración. En tal sentido, el análisis solicitado recae sobre los funcionarios de elección popular y las garantías contenidas en el artículo 23 de la Convención Americana. En tal sentido, aclaró que: “(...) aunque los accionantes señalan que el parámetro jurídico convencional analizado por la Corte Interamericana hace referencia a los artículos 2, 8 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sus argumentos para desvirtuar la cosa juzgada advierten

únicamente la actual interpretación del artículo 23 ya indicado.”⁴ En suma, la providencia precisó que el cargo cumplía con los presupuestos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia. De esta forma, ordenó remitir la demanda a la Magistrada Sustanciadora inicial para que continuara con el proceso de admisión en los precisos términos de esa providencia.

Por tal razón, la Magistrada Sustanciadora profirió el auto del 18 de enero de 2021. En aquel, ordenó admitir la demanda únicamente por el cargo de desconocimiento de los artículos 93 de la Constitución y 23 de la Convención Americana. De igual manera, ordenó: i) comunicar al Presidente de la República y al Presidente del Congreso el inicio del proceso. También a los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Contraloría General de la República, a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo de Estado y al Consejo Nacional Electoral; ii) invitar a las facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, del Norte, Libre- Seccional Bogotá, Javeriana, Andes, Externado de Colombia, del Rosario, Nariño, Antioquia, Sergio Arboleda, EAFIT, Santo Tomás-sede Bogotá, Sabana y de Ibagué. De igual forma, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, a la Fundación Konrad Adenauer Stingtuf-Colombia, al Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Colombia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a la Comisión Colombiana de Juristas; y, finalmente, a algunos expertos; iii) correr traslado a la señora Procuradora General de la Nación para lo de su competencia; y, iv) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención ciudadana.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

I. LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, la Sala transcribirá el texto de las normas parcialmente demandadas de acuerdo con su publicación en los diarios oficiales No. 44.708 del 13 de febrero de 2002 y 50.805 del 28 de enero de 2019. Para tal efecto, subrayará y resaltará los apartes

demandados:

Artículos 38, 44, 45 y 46 (parciales) de la Ley 734 de 2002

“LEY 734 DE 20025

(febrero 5)

(...)

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

(...)

4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

PARÁGRAFO 1o. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales. Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 44. CLASES DE SANCIONES. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa

gravísima.

(...)

ARTÍCULO 45. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a. La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o

a. La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución Política, o

a. La terminación del contrato de trabajo, y

a. En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.

(...)

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 suspensión 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 ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según 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 mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida.”

Artículos 42, 48 y 49 (parciales) de la Ley 1952 de 2019

“LEY 1952 DE 2019

(enero 18)

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

(...)

ARTÍCULO 42. OTRAS INHABILIDADES. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

(...)

4. Haber sido declarado responsable fiscalmente.

PARÁGRAFO 1o. Quien haya sido declarado responsable fiscalmente será inhábil para el ejercicio de cargos públicos y para contratar con el Estado durante los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta inhabilidad cesará cuando la Contraloría competente declare haber recibido el pago o, si este no fuere procedente, cuando la Contraloría General de la República excluya al responsable del boletín de responsables fiscales.

Si pasados cinco años desde la ejecutoria de la providencia, quien haya sido declarado responsable fiscalmente no hubiere pagado la suma establecida en el fallo ni hubiere sido excluido del boletín de responsables fiscales, continuará siendo inhábil por cinco años si la cuantía, al momento de la declaración de responsabilidad fiscal, fuere superior a 100 salarios

mínimos legales mensuales vigentes; por dos años si la cuantía fuere superior a 50 sin exceder de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por un año si la cuantía fuere superior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes sin exceder de 50, y por tres meses si la cuantía fuere igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...)

ARTÍCULO 48. CLASES Y LÍMITES DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas

1. Destitución e inhabilidad general de cinco (5) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.

(...)

ARTÍCULO 49. DEFINICIÓN DE LAS SANCIONES.

1. La destitución e inhabilidad general implica:

a. La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o

a. La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o

a. La terminación del contrato de trabajo; y

a. En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera. (...)”

I. LA DEMANDA

Con fundamento en el único cargo admitido, los demandantes solicitaron a la Corte declarar la inexequibilidad de los apartes acusados. Estimaron que las normas vulneran los artículos 93 de la Constitución y 23 de la Convención Americana, la cual hace parte del bloque de constitucionalidad⁷.

Argumentaron que los apartes normativos acusados quebrantan el derecho a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana. Lo anterior, debido a que el Código Único Disciplinario y el subsiguiente Código General Disciplinario⁸ sancionan con inhabilitación general al servidor público que haya sido responsable fiscalmente. Por el contrario, la norma convencional dispone que el Estado puede regular derechos políticos “(...) exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”⁹.

Admitieron que, conforme a la Sentencia C-101 de 2018¹⁰, en principio, no procedería un nuevo debate constitucional en torno al numeral 4º y el párrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002. Sin embargo, indicaron que la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia (en adelante Caso Petro Urrego) por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), es una decisión vinculante para el Estado colombiano¹¹. En este sentido, destacaron que el artículo 2º de la Convención Americana impone la obligación estatal de desarrollar prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en dicho tratado. Por tanto, concluyeron que “(...) las facultades de la Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia

de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención”¹².

De otra parte y con fundamento en la Sentencia C-500 de 2014¹³, los accionantes analizaron cada una de las condiciones que deben cumplirse para que una decisión de la Corte IDH habilite a esta Corporación para reinterpretar disposiciones internas, a la luz de parámetros internacionales. Para tal efecto, presentaron los argumentos basados en el caso Petro Urrego en los siguientes términos:

Presupuesto

Argumento de la demanda

a) Que el parámetro de control del asunto previamente examinado haya sido una norma integrada al bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

El caso Petro Urrego analizó los artículos 2º, 8º y 23 de la Convención Americana como parámetro jurídico convencional, los cuales, en efecto, hacen parte del bloque de constitucionalidad¹⁴.

b) Que los pronunciamientos de la Corte IDH hayan variado radicalmente y de forma clara el sentido de tal norma.

La sentencia de la Corte IDH cambia radicalmente la aplicación de las normas convencionales que se citan como infringidas respecto del Estado colombiano. Ese Tribunal ya ha establecido que esta disposición cubre las normas del Código Único Disciplinario y los procesos de control fiscal en cabeza de la Contraloría.

c) Que la nueva interpretación resulte compatible con la Constitución Política.

La providencia mencionada estableció que los artículos 277.6 y 278.1 de la Constitución admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de Derecho establecido en el artículo 1º de la Carta.

d) Que ofrezca un mayor grado de protección a los derechos, que el otorgado por la Constitución.

La decisión de la Corte IDH ofrece un mayor grado de protección, en tanto advierte que los derechos políticos de los servidores públicos no pueden limitarse a través de un proceso distinto al penal. Además, evita que exista prejuzgamiento en los procesos disciplinarios, al separar las funciones de investigación y de juzgamiento en instancias u órganos diferenciados¹⁵.

e) Que se integre a la ratio decidendi de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La ratio decidendi de esa providencia está integrada a la interpretación normativa interamericana, que circunscribe la limitación de derechos políticos a un proceso penal y establece la obligación de asegurar las garantías judiciales en cualquier proceso que se adelante¹⁶.

f) Que sea uniforme y reiterada.

El caso *Petro Urrego* reitera la posición que adoptó la Corte IDH en la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela*.

Con fundamento en lo expuesto, los demandantes concluyeron que el numeral 4º y los apartes acusados del párrafo 1º de los artículos 38 de la Ley 734 de 2002 y 42 de la Ley 1952 de 2019 son inconstitucionales, porque vulneran la Convención Americana. Lo anterior, debido a que inaplican la protección prevista en ese instrumento internacional, en el sentido de que solo a través de un proceso penal puede limitarse el derecho político a acceder a cargos públicos, en especial, aquellos de elección popular¹⁷.

Aducen que la Corte IDH sostuvo que los artículos 60 de la Ley 610 de 2000 y 38 del Código Único Disciplinario pueden tener el efecto práctico de inhabilitar a los servidores públicos, porque prohíben a los funcionarios competentes dar posesión a quienes aparezcan en el boletín de responsables fiscales. Por consiguiente, estas normas son contrarias a los artículos 2º y 23 de la Convención Americana¹⁸.

Asimismo, afirmaron que los apartes acusados de los artículos 44 y 46 de la Ley 734 de 2002, y del 48 de la Ley 1952 de 2019 deben ser declarados inexecutable. En efecto, consideran que establecen la imposición de sanciones a servidores públicos en el marco de un

procedimiento administrativo disciplinario que no cuenta con las garantías propias de un proceso judicial. A este respecto, enfatizaron que la Corte IDH ordenó al Estado colombiano adecuar su ordenamiento interno de acuerdo con las consideraciones expuestas en la sentencia proferida en el caso Petro Urrego¹⁹.

Finalmente, para los actores, los literales a), b), c) y d) del numeral 1° de los artículos 45 de la Ley 734 de 2002 y 49 de la Ley 1952 de 2019 son inconstitucionales porque definen los tipos de sanciones y las implicaciones jurídicas que estas tienen sobre el derecho de acceso a cargos públicos sin que dicha actuación sea el resultado de un proceso penal. Por tal razón, esas normas vulneran el artículo 23 de la Convención Americana²⁰.

I. INTERVENCIONES

Intervención de Karlos A. Castilla Juárez²¹

El experto invitado por la Magistrada Ponente en el auto admisorio de la demanda, expuso algunos aspectos relacionados con el Fallo Petro Urrego vs. Colombia de la Corte IDH. Indicó que “(...) no nos encontramos en el supuesto de un cumplimiento directo de dicha sentencia interamericana”. Lo anterior, porque el párrafo 117 de la mencionada decisión advierte que la interpretación de las facultades disciplinarias, sostenida por la Corte Constitucional, no desconoce los artículos 2º y 23 de la CADH. Además, la Corte IDH no emitió ninguna orden dirigida al Tribunal colombiano, pues las modificaciones legales, como medida de reparación, son competencia exclusiva del Congreso.

Igualmente, recordó que la parte resolutive es lo jurídicamente obligatorio del fallo. En contraste, los criterios e interpretaciones generan para los Estados y sus órganos un interés referencial. Por consiguiente, son un criterio hermenéutico relevante de los derechos humanos.

Enseguida, explicó que adoptar la lectura de la Corte IDH brindaría certeza al sistema jurídico y prevendría una nueva declaratoria de responsabilidad internacional. No obstante, en calidad de intérprete autorizado del bloque de constitucionalidad, la Corte colombiana es autónoma para decidir si la acoge y en qué grado. En tal virtud, puede establecer la

hermenéutica de la CADH que mejor atienda a la protección de los derechos humanos en el país. Además, el juez interamericano no está facultado para intervenir en la decisión del juez nacional, pues no es su superior jerárquico y carece de competencia para revisar sus decisiones.

Respecto del proceso de responsabilidad fiscal que se surte ante la Contraloría, sugirió que no tiene la naturaleza exigida por el artículo 23.2 de la CADH. En efecto, no se trata de un acto jurisdiccional emitido en un proceso penal. Por tanto, las normas acusadas son contrarias a la Carta; en atención al tenor literal de la Convención (instrumento integrante del bloque de constitucionalidad) y a los casos *López Mendoza vs. Venezuela* y *Petro Urrego vs. Colombia*. Por último, destacó que tal análisis es propio de un juicio de constitucionalidad y no de un control de convencionalidad, pues este último es “ajeno” al Tribunal colombiano.

Intervenciones ciudadanas

Harold Eduardo Sua Montaña

El ciudadano solicitó declarar “TEMPORALMENTE CONDICIONADOS” los fragmentos contenidos en los artículos 38, 44 y 45 (literal d, numeral 1º) de la Ley 734 de 2002 y 42, 48 y 49 (literal d, numeral 1º) de la Ley 1952 de 2019. Ello, en el entendido de que la inhabilidad para ocupar cargos públicos y la incapacidad para contratar con el Estado se configuran cuando media un fallo penal condenatorio. Igualmente, pidió la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de los tres primeros literales del numeral 1º de los artículos 45 de la Ley 734 de 2002 y 49 de la Ley 1952 de 2019.

Por último, solicitó a la Corte declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre el artículo 46 de la Ley 734 de 2002 por falta de pertinencia y suficiencia de la demanda. También solicitó advertir a la Procuraduría a que solo pueden imponer la sanción de inhabilidad “si se cumplen las condiciones señaladas en cada uno de los numerales anteriores.” De igual forma, EXHORTAR al Presidente de la República para que presente una propuesta de enmienda al artículo 23 de la Convención Americana “si la posición del Estado Colombiano sobre dicha norma sigue siendo la misma manifestada en la Conferencia Especializada de 1969 (...) es decir, el rechazo a que la restricción al derecho a ser elegido se dé únicamente por razones de condena en proceso penal y no a raíz de diferentes tipos de condena.”. Finalmente, incentivar a los ciudadanos a que si el artículo 23 de la Convención Americana

resulta contrario a la Constitución presenten las demandas ante la Corte o apliquen la figura de inconstitucionalidad por excepción porque dicho tratado carece del control constitucional correspondiente.

José Fideligno Higuera Torrijos

El interviniente pidió la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones demandadas. Expuso que, si bien la Corte encontró que las facultades sancionatorias de la Contraloría y de la Procuraduría se ajustan a la Carta, dicha postura debe replantearse, en tanto resulta contraria al artículo 23 de la CADH y a la jurisprudencia interamericana. Según la Corte IDH, los funcionarios elegidos por voto popular solo pueden ser sancionados con inhabilidad o destitución en el marco de un proceso penal. Al respecto, el ciudadano resaltó que los Estados Parte de la Convención, y en particular los jueces, deben adelantar el control de convencionalidad. Esto, con el fin de verificar la compatibilidad entre el ordenamiento jurídico interno y el tratado, lo que implica acoger la interpretación del Tribunal interamericano.

Intervenciones de instituciones de educación superior

Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado solicitó la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD de las normas acusadas. A su juicio, estas son incompatibles con la interpretación del artículo 23 de la CADH desarrollada por la Corte IDH. Según aquella, los funcionarios elegidos por voto popular solo pueden ser sancionados con destitución e inhabilidad en virtud de fallos dictados en procesos penales. Bajo ese entendido, autoridades administrativas como la Procuraduría y la Contraloría, carecen de competencia para adoptar esas determinaciones. En tal perspectiva, la Corte Constitucional debe exhortar al Congreso para que diseñe un sistema disciplinario acorde a la regla explicada.

Intervenciones de organizaciones académicas

Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios

La institución interviniente solicitó que la Corte concluya la INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones cuestionadas. En su criterio, estas son contrarias a los artículos 93 de la Constitución y 23 de la CADH, pues permiten que autoridades administrativas restrinjan los

derechos políticos de servidores públicos. Destacó que, según la Convención y la jurisprudencia interamericana, tal limitación solo puede imponerla un juez penal. Por otro lado, explicó que una eventual declaratoria de inexecuibilidad implicaría una integración normativa con el artículo 60 de la Ley 610 de 2000. Ello, porque en el caso Petro la Corte IDH advirtió que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden restringir los derechos políticos.

Por último, afirmó, de manera genérica, que la jurisprudencia constitucional resulta contraria al artículo 23 de la CADH y a la interpretación de la Corte IDH. Subsidiariamente, solicitó que la Corte resuelva la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los apartados demandados, en el entendido de que las sanciones previstas en las normas demandadas solo podrán imponerse en casos de corrupción. Lo anterior, de conformidad con la Sentencia C-028 de 2006 y el fallo del 15 de noviembre de 2017, dictado por el Consejo de Estado.

Colegio de Procuradores Judiciales (COLPROCURADORES)

La entidad interviniente explicó que el asunto sometido a decisión fue estudiado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-028 de 2006, C-500 de 2014 y C-101 de 2018. No obstante, se cumplen las condiciones para reabrir el debate²². En efecto, el caso Petro Urrego estableció una interpretación diferente de aquella desarrollada por la Corte Constitucional. En particular, señaló que una autoridad administrativa no puede restringir los derechos políticos de un funcionario elegido por voto popular, ya que ello desconoce el artículo 23.2 de la CADH. Así, en atención al control de convencionalidad, el Tribunal nacional debe acoger la hermenéutica de la Corte IDH.

Por otra parte, explicó que los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 734 de 2002 y 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 resultan contrarios a la Convención, por cuanto la Procuraduría y las Personerías no son autoridades judiciales. No obstante, una declaratoria de inexecuibilidad sustraería del control disciplinario a los servidores elegidos por voto popular. En consecuencia, solicitó la declaratoria de EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA en el entendido de que estos funcionarios solo podrán ser sancionados en casos de corrupción, con el fin de que las normas permanezcan vigentes mientras se expide la reforma ordenada por el Tribunal interamericano. Por último, consideró que, mientras eso no ocurra, deberán suspenderse los procesos disciplinarios relacionados con hechos no constitutivos de corrupción.

Intervenciones de entidades públicas

Contraloría General de la República

La autoridad solicitó a la Corte proferir una decisión INHIBITORIA. En su criterio, el cargo referente a las normas sobre responsabilidad fiscal se basa en conjeturas y en premisas inexactas e inconsecuentes. De hecho, en su criterio, los accionantes transcriben varios extractos jurisprudenciales de manera desordenada. Por tal razón, sus argumentos no satisfacen los cinco requisitos establecidos en la Sentencia C-1052 de 2001, para habilitar un nuevo pronunciamiento sobre la aptitud de la demanda.

Por otra parte, la entidad defendió la CONSTITUCIONALIDAD de las disposiciones acusadas. Señaló que, en virtud de la Sentencia C-101 de 2018, operó la cosa juzgada constitucional formal y material. Recordó que aquel fallo estudió una demanda contra el artículo 38 (numeral 4º y párrafo 1º) de la Ley 734 de 2002, cuyo contenido es idéntico al del artículo 42 (numeral 4º y párrafo 1º) de la Ley 1952 de 2019. De igual forma, se trata de un caso de cosa juzgada relativa explícita, toda vez que la parte resolutive especificó los cargos analizados. Entre esos, los artículos 93 superior y 23 de la CADH. Así, dado que los demandantes invocan el mismo argumento, le está vedado a la Corte efectuar un nuevo examen.

Además, no es posible reabrir el debate, por cuanto no se satisfacen los requisitos establecidos en la Sentencia C-500 de 2014. En primer lugar, contrario a lo sostenido por la parte actora, el parámetro de constitucionalidad empleado en la Sentencia C-101 de 2018 no varió. De hecho, en el caso Petro Urrego, la Corte IDH retomó la interpretación del artículo 23.2 de la CADH, desarrollada en el caso López Mendoza²³. En efecto, reiteró que la restricción a los derechos políticos debe fundarse en una sentencia penal.

En segundo lugar, esa decisión no ofrece un mayor grado de protección de los derechos que aquel otorgado por la Carta. Sobre el particular, explicó que la Corte Constitucional ha realizado una interpretación armónica entre las normas cuestionadas y el bloque de constitucionalidad²⁴. Así, ha indicado que la inhabilidad relacionada con la responsabilidad fiscal garantiza “(...) la prevalencia del interés general, el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, [y] la protección del patrimonio público (...)”. También, fortalece la confianza ciudadana y la lucha contra la corrupción. Además, el ordenamiento jurídico

nacional reconoce amplias garantías procesales a quienes son objeto de este tipo de trámites.

En tercer lugar, la Contraloría sostuvo que la postura de la Corte IDH, relativa al alcance del artículo 23 de la CADH en el caso de funcionarios elegidos por voto popular, no es uniforme ni reiterada. En Castañeda Gutman, consideró “(...) que los criterios previstos en el numeral segundo (...) no constituyen un catálogo taxativo (...) e incluso ha reconocido (...) una suerte de margen de apreciación (...)”. En contraste, en López Mendoza y Petro Urrego acogió una lectura textual que limita dicho margen. Sumado a lo anterior, cuando se trata de funcionarios no elegidos por voto popular, ha interpretado la norma de manera flexible²⁵.

Finalmente, la entidad se refirió al alcance del caso Petro Urrego. Señaló que, según la Corte IDH, una restricción de los derechos políticos decretada por una autoridad no judicial desconoce la CADH. No obstante, ello no implica el retiro del ordenamiento jurídico de las normas acusadas, ya que la contradicción puede enmendarse por otras vías. Por ejemplo, mediante una interpretación coherente con la Convención y la jurisprudencia interamericana o mediante las reformas legales correspondientes. En este punto, destacó que los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 establecen el control judicial automático de los fallos de responsabilidad fiscal.

Departamento Administrativo de la Función Pública

Esa entidad solicitó ESTARSE A LO RESUELTO en las Sentencias C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-335 de 2015, C-101 de 2018 y C-111 de 2019. Subsidiariamente, pidió la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de los preceptos demandados. Para iniciar, explicó que operó la cosa juzgada formal y material, pues la Sentencia C-101 de 2018 declaró la exequibilidad del parágrafo 1º del numeral 4º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002, tras analizar su conformidad con los artículos 93 superior y 23 de la CADH. Adicionalmente, el artículo 42 de la Ley 1952 de 2019 reproduce el contenido de la disposición referida.

De otra parte, señaló que no se cumplen los presupuestos establecidos en la Sentencia C-500 de 2014, lo cual impide reabrir el debate. Advirtió que el caso Petro Urrego es solo un criterio de interpretación de los derechos reconocidos en la Carta, a diferencia de la CADH que integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Por tal razón, contrario a lo que sostienen los demandantes, esa decisión no justifica un nuevo estudio del asunto.

Además, la postura de la Corte IDH no es uniforme ni reiterada. En efecto, aquella ha avalado los trámites administrativos de carácter sancionatorio, con salvedades relativas al debido proceso. De hecho, ha considerado que las garantías consagradas en el artículo 8.2 de la CADH no son ajenas a este tipo de procesos²⁶. Sumado a lo anterior, ese Tribunal carece de competencia para efectuar un control de convencionalidad respecto de las Leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, y de los artículos 277.6 y 278 superiores referentes a las funciones de la Procuraduría.

De igual forma, expuso que, aunque el fallo dictado en el caso Petro Urrego ofrece un mayor grado de protección a los servidores elegidos por voto popular, este resulta contrario al artículo 277.6 superior. Finalmente, destacó que los cargos carecen de razones ciertas y específicas, ya que no se efectúa un contraste con la norma constitucional invocada.

I. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

La jefa del Ministerio Público solicitó a la Corte lo siguiente: i) ESTARSE A LO RESUELTO en las Sentencias C-028 de 2006, C-101 de 2018 y C-111 de 2019 por existencia de cosa juzgada; ii) proferir una decisión INHIBITORIA por ineptitud sustantiva de la demanda; o, iii) declarar la EXEQUIBILIDAD de las disposiciones acusadas. Esa entidad expresó que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana debe fijarse mediante una interpretación evolutiva. En tal sentido, el alcance de dicha normativa no puede establecerse a partir de una lectura literal, sino que debe comprender los principios de unidad de la Carta y la supremacía de la Constitución. A continuación, la Sala presentará, de forma sucinta, los argumentos de la Procuradora:

a. Existencia de cosa juzgada constitucional

Luego de referir la naturaleza y los efectos de la cosa juzgada constitucional, así como la posibilidad de enervarla, la Vista Fiscal indicó que en el presente asunto concurren los elementos para declarar la cosa juzgada constitucional en relación con las Sentencias C-028 de 2006, C-101 de 2018 y C-111 de 2019. Por tal razón, solicitó estarse a lo resuelto en esas

providencias, porque concurre la identidad de objeto y de los cargos analizados. En tal sentido, presentó la siguiente información:

Sentencia

Demanda D-13887

C-028 de 2006

Norma objeto de control: artículos 44.1, 45.d y 46.1 de la Ley 734 de 2002.

Parámetro de control: artículos 93 superior y 23 de la Convención Americana

Decisión: exequibles.

Normas objeto de control: artículos 38 (parcial), 44 (parcial), 45 (parcial) y 46 (parcial) de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-, y de los artículos 42 (parcial), 48 (parcial) y 49 (parcial) de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario.

Parámetro de control: artículos 93 superior y 23 de la Convención Americana.

C-101 de 2018

Normas objeto de control: artículo 38.4 y párrafo 1º de la Ley 734 de 2002.

Parámetro de control: artículos 93 superior y 23 de la Convención Americana.

Decisión: exequibles.

C-111 de 2019

Normas objeto de control: artículos 45.1.a. de la Ley 734 de 2002 y 49.1.a. de la Ley 1952 de 2019.

Parámetro de control: artículos 93 superior y 23 de la Convención Americana.

Decisión: exequible.

De otra parte, expresó que el fallo de la Corte IDH en el caso Petro Urrego no enervó la cosa juzgada constitucional. Precisó que no introdujo una nueva hermenéutica del artículo 23 de la Convención, sino que, reiteró la interpretación contenida en la decisión del caso López Mendoza vs Venezuela. Aquella ya había sido analizada por la Corte Constitucional. Para tal efecto, la entidad transcribió algunos apartes de la providencia y expresó que el Tribunal Internacional no modificó su postura sobre el asunto, sino que reiteró su precedente.

Bajo tal perspectiva, refirió que la Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre dicha postura de la Corte IDH. En tal sentido, indicó que las Sentencias SU-712 de 2012, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-101 de 2018 y C-111 de 2019 expresaron que la interpretación de ese Tribunal Internacional sobre el artículo 23 de la Convención Americana “(...) no puede aplicarse de manera acrítica en el ordenamiento interno, sino que debe armonizarse con los diferentes mandatos constitucionales que le otorgan facultades sancionatorias con efectos inhabilitantes (...) [a la] Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o el Consejo de Estado.”

Expuso que los demandantes no asumieron la carga argumentativa de demostrar que la interpretación de la Corte IDH sobre el artículo 23 de la Convención Americana contenida en el fallo del 8 de julio de 2020, es compatible con la Constitución. En concreto, consideró que los actores se limitaron a citar un fragmento de esa decisión que “(...) hace referencia a la opinión del Tribunal internacional sobre la posible concordancia de la norma convencional con la Carta (...)”. Para la Procuradora, dicha postura es insuficiente por las siguientes razones:

a. Desconoció la facultad constitucional de la Procuraduría de sancionar disciplinariamente a los funcionarios de elección popular y, la limita a la potestad disciplinaria.

a. No tuvo en cuenta la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 04 de 2019 y su desarrollo legal sobre las facultades de la Contraloría General de la República.

a. Omitió que la construcción de un parámetro de control “coherente” implica que las disposiciones que hagan parte del bloque de constitucionalidad se interpreten de forma sistemática con la Carta.

De igual manera, manifestó que la postura de la Corte IDH sobre la materia no ha sido uniforme. En tal sentido, expuso que, si bien el fallo del caso Petro Urrego reiteró el precedente del caso López Mendoza vs Venezuela, ese Tribunal tuvo aproximaciones interpretativas diferentes en los casos Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos²⁷ y Yatama vs Nicaragua²⁸.

a. Ineptitud sustantiva del cargo de inconstitucionalidad

La entidad precisó que las razones presentadas en la demanda por los accionantes no son específicas, pertinentes y suficientes para construir un cargo de inconstitucionalidad. Por tal razón, la demanda es inepta y no puede generar una decisión de fondo. A continuación, la Sala presentará los argumentos de la Procuradora.

* La demanda no es específica: los ciudadanos proponen como parámetro de control el artículo 23 de la Convención Americana sin armonizar su contenido con los mandatos de la Carta. En otras palabras, la acusación no se sustenta en el bloque de constitucionalidad en los términos del artículo 93 superior, sino que, se refiere a la interpretación literal de la norma convencional.

* El cargo carece de pertinencia: los demandantes construyeron la acusación con base en las consideraciones jurisprudenciales de la Corte IDH y no tienen origen constitucional. Aquellas son un criterio de interpretación que debe armonizarse con los mandatos de la Carta. Reiteró que la Sentencia C-500 de 2014 indicó que “(...) la armonización que se plantea no supone integrar al bloque de constitucionalidad la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Ella es

un criterio hermenéutico relevante que deberá ser considerado en cada caso.”

* La censura no es suficiente: porque no constituye un reproche completo a las normas acusadas que genere una duda mínima sobre su constitucionalidad. En tal sentido, indicó que la interpretación literal del artículo 23 de la Convención Americana contenida en el fallo Petro Urrego conduciría a concluir que en el ordenamiento colombiano: i) no se aplica el estatuto disciplinario a los servidores de elección popular. Lo anterior, porque solo podrían sancionarse por la infracción de normas penales; y, ii) ninguna autoridad, incluidas aquellas de carácter judicial y que no ejerzan jurisdicción penal, podrían imponer sanciones que implique la restricción del derecho a ser elegido.

Bajo tal perspectiva, precisó que la Constitución le impuso a quienes detentan el poder una serie de responsabilidades que buscan exigir con mayor rigor el cumplimiento de sus funciones. Por tal razón, aquellas no pueden limitarse al desconocimiento de las normas penales que hacen parte de la última ratio. Esta postura excluye otras regulaciones que pretenden que el ejercicio de la función pública y el comportamiento del servidor estén ajustados a parámetros éticos y permitan el cumplimiento de los fines del Estado. De esta manera, precisó que el Código Penal y el Estatuto Disciplinario tienen propósitos diversos. Manifestó que existen comportamientos que para el derecho penal son irrelevantes, pero para la normativa disciplinaria resultan trascendentes.

Por lo anterior, la argumentación de la demanda es genérica e insuficiente. Además, cuestiona el diseño institucional previsto por el Constituyente de 1991. Aquel, estableció órganos autónomos e independientes, como la Procuraduría a quien le atribuyó la competencia para conocer procesos disciplinarios contra los funcionarios públicos, incluidos, los de elección popular. Refirió que, debido al origen democrático de estos últimos servidores, tienen un mayor compromiso con su función y “(...) están llamados, entonces, a responder de una forma más estricta por sus acciones, omisiones o extralimitaciones en el ejercicio del mandato que se les otorga mediante el voto de los ciudadanos.”

a. Exequibilidad de las normas acusadas

Luego de referir las facultades constitucionales de la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria (artículos 277 y 278 superiores), la Vista Fiscal enfatizó que las normas acusadas se ajustan a la Constitución porque el artículo 23 de la Convención Americana debe interpretarse de forma evolutiva. De esta manera, precisó que los requisitos y las condiciones para ejercer el derecho a elegir y ser elegido no constituyen una restricción indebida a los derechos políticos. Aquellos no son absolutos y pueden restringirse, siempre que se trate de limitaciones razonables, útiles, oportunas, necesarias y proporcionales.

Indicó que dicho entendimiento obedece a la naturaleza dinámica de la Convención Americana, el carácter soberano de los Estados y el respeto por el margen de apreciación estatal. De igual manera, garantiza los procesos políticos locales, la tradición judicial de los pueblos y las transformaciones institucionales contemporáneas. En tal perspectiva, la Procuradora señaló que el proceso disciplinario desarrolló las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 8º de la Convención Americana.

De otra parte, afirmó que la aplicación de la interpretación literal del artículo 23 de la Convención Americana desconocería el principio de unidad de la Constitución. Lo anterior, porque el sistema de responsabilidad de los funcionarios de elección popular diseñado por el Constituyente no fue restringido al ámbito penal, sino que se extiende a escenarios disciplinarios, fiscales, patrimoniales, políticos y sociales. Se trata de una arquitectura normativa e institucional que materializa un control rígido de las conductas de los servidores públicos, incluidos los de elección popular. Aquel se expresa de diferentes maneras como la pérdida de investidura y la función disciplinaria de la Procuraduría. La entidad enfatizó que “(...) los actores más que proponer un parangón entre el artículo 23 de la CADH y las normas cuestionadas contenidas en las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, pretenden es ejecutar los cambios normativos ordenados en el fallo del 8 de julio de 2020 por la Corte IDH.”

De otra parte, expuso que la declaratoria de inexecutable pretendida en la demanda implicaría una modificación desarticulada del ordenamiento legal. Esta situación deriva más que en la garantía del derecho político, en la “(...) ineffectividad del diseño constitucional referente a la responsabilidad de los funcionarios del Estado y en la anulación de los principios que orientan la función pública contenidos en el artículo 209.” Por tal razón, informó que radicó el Proyecto de ley 423/21 Senado -595/21 Cámara, que cursa en el Congreso de la República. Aquel busca implementar los cambios ordenados por la Corte IDH

en armonía con los mandatos superiores. En tal sentido, explicó que la iniciativa contempla que las sanciones disciplinarias de inhabilidad y destitución sean impuestas por servidores de la Procuraduría investidos de funciones jurisdiccionales, en procesos de doble instancia. Además, la instrucción y el juzgamiento serán adelantados por distintos operadores jurídicos.

Finalmente, la jefa del Ministerio Público aseguró que para asumir la postura de la interpretación literal del artículo 23 de la Convención Americana era necesario reformar los artículos 277 y 278 de la Constitución. En tal sentido, “(...) si se descarta la posición actual de la Corte Constitucional, que propende por la armonización de dichas disposiciones, se configura una antinomia insalvable (...)”. Lo anterior, porque la Carta faculta al Procurador para desvincular a funcionarios de elección popular por faltas disciplinarias graves y la Convención Americana impide que una autoridad diferente a un juez penal, limite los derechos políticos. Bajo ese entendido, la pretensión de los actores es “(...) improcedente, pues impone desconocer la supremacía de la Constitución (...) a pesar de que dicha norma convencional hace parte del bloque de constitucionalidad no tiene una jerarquía superior y no puede aplicarse de manera preferente y acrítica en el orden interno.”

Lo expuesto, según la Procuradora, evidencia un “(...) límite material para la Corte Constitucional, pues como guardiana de la Carta Política (...) no podría adoptar una decisión que conlleve a inaplicar una norma constitucional, ni instar a una enmienda del ordenamiento superior interno, en tanto tendría que claudicar en su objeto misional y reconocer que, en contravía de la voluntad del Constituyente, la CADH prima sobre la Constitución.”

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución Política, esta Corte es competente para ejercer el control de constitucionalidad de las normas legales parcialmente

demandadas.

Consideraciones preliminares

1. En razón a la expedición de las Leyes 2080 del 25 de enero de 2021²⁹ (publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021) y 2094 del 29 de junio de 2021³⁰ (Publicada en el Diario Oficial 51.720 del 29 de junio de 2021), la Corte revisará la aptitud del único cargo admitido. Lo anterior, porque dichas leyes modificaron los procesos disciplinarios y fiscales que adelantan la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. En tal sentido, incluyeron la intervención de la función jurisdiccional en uno y otro trámite. Con fundamento en lo expuesto y por el impacto directo, sustancial y estructural que la nueva normativa puede tener sobre las disposiciones acusadas, la Sala estudiará los siguientes temas: i) la vigencia de los enunciados jurídicos acusados; y, ii) la aptitud de la censura admitida. En este último punto, verificará la importancia y la finalidad del control constitucional por vía de acción; la naturaleza rogada de la acción de constitucionalidad; y, los requisitos generales de admisión de las demandas de inconstitucionalidad. Finalmente, examinará la aptitud del reproche.

La competencia de la Corte para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de preceptos jurídicos vigentes³¹. Reiteración de jurisprudencia

1. El artículo 241.4 de la Constitución establece que el control de constitucionalidad supone un juicio de contraste entre la Carta y una norma de inferior jerarquía. Lo anterior, con el propósito de evaluar la validez de las leyes y, en caso de que ellas vayan en contravía con la Carta, expulsarlas del ordenamiento jurídico. Por consiguiente, como la vigencia de un precepto es, por regla general, el presupuesto para que produzca efectos jurídicos, esta forma de control abstracto solo procede, en principio, respecto de enunciados legales que integren el sistema jurídico y se encuentren vigentes.

La Sentencia C-1067 de 2008³² precisó que la vigencia de una disposición se refiere al momento en que comienza a surtir efectos jurídicos, lo cual ocurre como regla general a

partir de la sanción presidencial y su subsiguiente promulgación. Por el contrario, se entiende que una norma perdió vigencia cuando es derogada o cuando ha sido retirada del ordenamiento jurídico por inconstitucional.

1. Los artículos 71 y 72 del Código Civil, así como la Ley 153 de 1887, establecen que las derogaciones pueden ser expresa, tácita y orgánica. El artículo 71 del Código Civil establece que la derogación expresa ocurre en el momento en que “la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua”. De otra parte, la derogación tácita opera cuando “la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”. En el mismo sentido, el artículo 72 de este mismo Código ahonda en el concepto de derogación tácita al especificar que “deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”. Finalmente, el artículo 3º de la Ley 153 de 1887 introduce la derogación orgánica en los siguientes términos: “Estímase insubsistente una disposición legal (...) por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

1. Estos tres tipos de derogatorias han sido retomados por la jurisprudencia en distintas ocasiones. La Sentencia C-348 de 201733 reiteró que la derogatoria expresa ocurre cuando el Legislador determina de manera precisa la norma que retira del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no es necesario adelantar algún ejercicio de interpretación, ya que simplemente se excluyen del ordenamiento los preceptos legales señalados expresamente por el Legislador desde el momento en que este lo indique. De otro lado, afirmó que la derogatoria tácita supone un cambio de legislación que implica una incompatibilidad entre lo regulado en una ley anterior y una nueva. De esta manera, es necesario interpretar ambas leyes para establecer cuál es la que rige la materia o si la derogación es total o parcial. Por último, precisó que la derogatoria orgánica sucede cuando una nueva ley regula integralmente una materia que otra normativa estatúa. No obstante, sobre este punto, la jurisprudencia ha señalado que determinar si una materia está o no enteramente regulada por la ley posterior, “depende de la intención revelada por el Legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre

éstas y las de la ley anterior. 34”

1. Conforme a lo expuesto, el análisis de vigencia de una norma implica que: i) el control abstracto de constitucionalidad solo procede contra disposiciones que estén vigentes o se encuentren produciendo efectos jurídicos; y, ii) aquella estará vigente mientras no se encuentre derogada de manera expresa, tácita u orgánica.

1. Con base en lo anterior, la Corte evaluará si los textos legales acusados están vigentes o no. Para tal efecto, abordará la siguiente metodología: i) reiterará la diferencia entre disposición y norma jurídica y, además, su impacto en el control abstracto realizado por la Corte; ii) precisará las normas acusadas con base en los argumentos de los ciudadanos y el Auto 421 de 2020 que resolvió el recurso de súplica contra la providencia de rechazo de la demanda y que admitió la única censura estudiada por la Corte; y, iii) verificará la vigencia de los enunciados jurídicos acusados y la modificación sustancial y estructural de la norma jurídica identificada por los demandantes y la Sala Plena.

La distinción entre disposición y normas jurídicas y su impacto en el control abstracto realizado por la Corte

1. Esta Corporación ha aceptado la distinción entre disposición o enunciados jurídicos y normas jurídicas³⁵. En tal sentido, una disposición o enunciado jurídico corresponde al texto en que una norma es formulada. De esta manera, se refiere a los artículos, numerales o incisos. Aquellos también se encuentran en fragmentos más pequeños de un texto legal, como oraciones o palabras individuales, siempre que incidan en el sentido que se puede atribuir razonablemente a cada disposición. Por su parte, las normas no son los textos legales sino su significado. Aquel solo puede hallarse por vía interpretativa y, en consecuencia, a un solo texto legal pueden atribuírsele (potencialmente) diversos contenidos normativos.

1. Esta distinción impacta en la manera en que la Corte ejerce sus funciones. En efecto, en términos generales, el control abstracto de constitucionalidad tiene como objeto de estudio preceptos o textos normativos³⁶ (disposiciones jurídicas). No obstante, la justicia constitucional se enfrenta a situaciones complejas de desconocimiento de la Carta derivadas bien sea de la dimensión formal de la ley (texto normativo-disposición jurídica) o de la órbita material (norma jurídica), según sea el caso³⁷. Lo anterior, porque el Legislador no puede contemplar en abstracto todas las variables jurídicas derivadas de la regulación implementada³⁸.

1. Por tal razón, en el ejercicio del control de constitucionalidad que realiza esta Corte, pueden diferenciarse el objeto de la impugnación, el objeto del control y el objeto del pronunciamiento³⁹. El objeto de la impugnación atiende a una naturaleza formal del derecho, derivada del carácter abstracto del control de constitucionalidad y se refiere a que el impugnante conduzca su acusación contra textos normativos concretos⁴⁰. Tal conclusión se deriva del artículo 241.4 superior, al establecer la competencia de la Corte para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Por su parte, el objeto de control responde a una dimensión material, justificada por la complejidad y dinamismo de los ordenamientos jurídicos modernos, que en veces son plurilegislativos y, además, por la centralidad y fuerza vinculante de los derechos fundamentales⁴¹. Este escenario ha significado que el juicio de constitucionalidad recaiga sobre normas jurídicas y no solo en textos normativos. Bajo ese entendido, el objeto del control lo conforman: normas explícitas, normas implícitas, situaciones jurídicas derivadas de sistemas normativos, interpretaciones de un precepto, o relaciones internormativas, entre otros⁴². Finalmente, el objeto del pronunciamiento contempla la forma en que el Tribunal constitucional resuelve la inconstitucionalidad advertida en el objeto de control⁴³.

1. En suma, la Corte ha aceptado la diferencia entre enunciado jurídico y norma jurídica. El primero, se refiere al texto legal en que una norma es formulada. En ese sentido, se trata de artículos, numerales, incisos, oraciones o palabras individuales. Las segundas, no son los

textos legales sino que se refieren a su significado. Se identifican por vía interpretativa. Un texto legal puede tener diversos contenidos normativos. En este escenario, la Corte ejerce sus funciones a partir de la definición de las normas objeto de control, es decir, de su significado jurídico. A continuación, la Sala verificará la norma jurídica sometida al control de la Corte.

La norma jurídica objeto de control en el presente asunto

1. La demanda de la referencia está dirigida contra los artículos 38, 44, 45 y 46 (parciales) de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, y de los artículos 42, 48 y 49 (parciales) de la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario. Sin embargo, los ciudadanos y el Auto 421 de 2020, a través del cual la Sala Plena de la Corte resolvió el recurso de súplica presentado contra la providencia de rechazo de la demanda, delimitaron la norma jurídica objeto de control por parte de este Tribunal.

1. Para tal efecto, la interpretación de los textos legales acusados que dio lugar a la identificación de la norma jurídica censurada estuvo caracterizada por los siguientes aspectos:

13.1. Se trata de textos legales con destinatarios generales, pues son aplicables a los funcionarios públicos sin distinción. Sin embargo, los ciudadanos y la Sala precisaron que el significado de la disposición acusado recaía sobre la aplicación de los mismos a servidores de elección popular.

13.2. Los enunciados demandados fueron comprendidos de manera sistemática. De esta forma, la norma objeto de control surge a partir de la operatividad internormativa de las sanciones y las inhabilidades en el marco de las competencias de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación y del trámite administrativo previsto para tal fin. En otras palabras, la norma se deriva de las relaciones entre los sistemas jurídicos que contemplan las sanciones y las inhabilidades aplicables a los servidores de elección popular y de los procesos administrativos de responsabilidad fiscal y disciplinaria

adelantados por las mencionadas autoridades previstos para tal fin y a los cuales pertenecen las disposiciones reprochadas.

1. De acuerdo con lo expuesto, la norma jurídica acusada que se deriva de los textos legales demandados y que fue construida por la interpretación de los accionantes y de la Sala Plena, es la siguiente:

Las sanciones e inhabilidades fiscales y disciplinarias son aplicables a funcionarios de elección popular por parte de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación como autoridades administrativas y en el marco de procesos de la misma naturaleza.

Respecto de esa norma, la demanda admitida en virtud del recurso de súplica, reprocha su contradicción con los artículos 23 de la Convención Americana y 93 de la Carta. Luego, el análisis de validez que se propone en esta oportunidad está limitada a la posible afectación de los derechos políticos de los elegidos popularmente.

En consecuencia, identificada la norma jurídica objeto de control constitucional en esta oportunidad, la Sala procederá a verificar si los enunciados jurídicos están vigentes y si la norma acusada fue modificada.

Las disposiciones jurídicas demandadas están vigentes. Sin embargo, el alcance deóntico de lo censurado en la demanda de la referencia fue reemplazado por otros contenidos normativos.

1. La Sala Plena considera que las disposiciones jurídicas demandadas están vigentes. Lo anterior, porque las Leyes 2080 y 2094 de 2021 no subrogaron ni derogaron dichos textos legales. No obstante, la norma jurídica acusada fue reemplazada por otros contenidos normativos previstos en las leyes mencionadas. De esta manera, la norma objeto de control constitucional tuvo una modificación directa, sustancial y estructural, por lo que su alcance deóntico es diferente. A continuación, la Sala presentará una breve descripción de los cuerpos legales que cambiaron el alcance y el contenido de la norma jurídica reprochada:

1. La Ley 2080 del 25 de enero de 2021, reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). El artículo 23 de esa normativa estableció:

“ARTÍCULO 23. Adiciónese el artículo 136A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 136A. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales.

Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.”

Por su parte, el artículo 45 ejusdem, regula el procedimiento aplicable en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 45. Adiciónese el artículo 185A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 185A. Trámite del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Recibido el fallo con responsabilidad fiscal y el respectivo expediente administrativo, se surtirá lo siguiente:

1. Mediante auto no susceptible de recurso, el magistrado ponente admitirá el trámite correspondiente, en el que dispondrá que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, así mismo en el auto admisorio se correrá traslado al Ministerio Público para que rinda concepto dentro del mismo término; se ordenará la publicación de un aviso en el sitio web de la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así como la notificación al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto, a quien según el acto materia de control, hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable y al órgano de control fiscal correspondiente.

2. Cuando lo considere necesario para adoptar decisión, podrá decretar las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

3. Vencido el término de traslado o el período probatorio, cuando a ello hubiere lugar, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia.

Sobre la vigencia, el artículo 86 dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 86. RÉGIMEN DE VIGENCIA Y TRANSICIÓN NORMATIVA. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.”

1. Conforme a lo expuesto, la mencionada normativa estableció el control jurisdiccional, automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal. Aquel, tiene las siguientes características:

a. Es un control automático e integral.

a. Lo ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Particularmente, el Consejo de Estado cuando se trate de actos expedidos por la Contraloría General de la República y los Tribunales Administrativos cuando las decisiones sean adoptadas por las contralorías territoriales.

a. Las normas establecieron el procedimiento aplicable, los efectos de la sentencia y la forma de su notificación.

a. La decisión judicial comprenderá el control de legalidad sobre la inhabilidad derivada de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales. También, indica que aquella estará suspendida hasta el momento en que sea proferida la decisión judicial respectiva.

a. Las disposiciones tienen vigencia a partir de su publicación. La ley fue publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021. Adicionalmente, estableció un régimen especial de vigencia en relación con las reglas del dictamen pericial. Finalmente, reguló un régimen de transición en los términos de los artículos 40 de la Ley 153 de 1887 y 624 del Código General del Proceso.

1. Por su parte, la Ley 2094 de 2021 reformó la Ley 1952 de 2014. El artículo 1º de esa normativa consagró:

“ARTÍCULO 1o. <En lo relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir del 29 de junio de 2021 (Art. 73)> Modifícase el artículo 2o de la Ley 1952 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 2o. Titularidad de la potestad disciplinaria, funciones jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación e independencia de la acción. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

Las decisiones sancionatorias que pongan fin a la actuación disciplinaria y producto de las funciones jurisdiccionales que se le reconocen a la Procuraduría General de la Nación serán susceptibles de ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los términos establecidos en esta Ley.

Para los servidores públicos de elección popular, la ejecución de la sanción se supeditará a lo que decida la autoridad judicial.

Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal permanente.

La competencia de la Procuraduría General de la Nación es privativa para conocer de los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular y de sus propios servidores, salvo los que, tengan fuero especial y el régimen ético disciplinario en el ejercicio de la función de conformidad con el artículo 185 de la Constitución Política.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.” (Énfasis agregado)

Sobre la vigencia, el artículo 73 de esa normativa consagró:

“ARTÍCULO 73. Modifícase el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 265. Vigencia y derogatoria. Las disposiciones previstas en la presente ley, y las contenidas en la Ley 1952 de 2019, que no son objeto de reforma, entrarán a regir nueve (9) meses después de su promulgación. Durante este período conservará su vigencia plena la Ley 734 de 2002, con sus reformas.

Deróguese el artículo 248 de la Ley 1952 de 2019 y deróguese la referencia a las palabras “y la consulta” que está prevista en el numeral 1 del artículo 59 de la ley 1123 de 2007.

Los regímenes especiales en materia disciplinaria y las normas relacionadas con la Comisión de Ética del Congreso conservarán su vigencia.

PARÁGRAFO 1º. El artículo 1 de la presente Ley, relativo a las funciones jurisdiccionales entrará a regir a partir de su promulgación.” (Énfasis agregado)

1. Con base en lo anterior, la mencionada normativa tiene las siguientes características:

a. Atribuyó funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, para vigilar la conducta oficial, entre otros, de servidores de elección popular.

a. Dichas funciones se ejercen para las investigaciones disciplinarias y la imposición de las sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad y las demás establecidas en la ley.

a. Las decisiones sancionatorias proferidas en el marco de la actuación disciplinaria y en ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría podrán ser revisadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos de la ley.

a. Lo relacionado con las funciones jurisdiccionales de la Procuraduría regirá a partir de la promulgación de la Ley. Aquella fue publicada en el Diario Oficial 51.720 del 29 de junio de 2021.

1. De acuerdo con lo expuesto, las Leyes 2080 y 2094 ambas de 2021 no modificaron ni derogaron los textos legales impugnados. En efecto, aquellas no afectaron el contenido literal y la vigencia de las disposiciones jurídicas impugnadas por los ciudadanos. Por lo tanto, aquellas producen efectos para sus destinatarios. Es decir, los funcionarios públicos en general y los de elección popular en particular.

Sin embargo, sí modificaron la norma jurídica censurada identificada por los ciudadanos y la Sala Plena y que era objeto de control por este Tribunal. Lo anterior, porque las Leyes 2084 y 2094 reemplazaron la norma jurídica acusada por otros contenidos normativos que regularon la aplicación de las inhabilidades y las sanciones a los funcionarios de elección popular y que son impuestas por la Procuraduría y la Contraloría. En ese sentido, el contexto normativo actual tiene nuevos significados jurídicos en términos de: i) los destinatarios de la nueva norma, pues está dirigida a los funcionarios de elección popular; ii) la autoridad que la aplica y el procedimiento adelantado para tal fin; y, iii) la aplicación de las medidas restrictivas de los derechos políticos se realiza con base en un nuevo modelo procesal fiscal y disciplinario. A continuación, la Sala precisa los mencionados argumentos de la siguiente manera:

20.1. La inhabilidad generada por la declaratoria de responsabilidad fiscal: aquella cambió en los siguientes aspectos: i) contempló un nuevo modelo procesal adelantado por la Contraloría General de la República. Particularmente, porque consagró la revisión judicial automática e integral del fallo de responsabilidad fiscal por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y, ii) la aplicación de la inhabilidad (demandada en esta oportunidad) estará suspendida mientras se adelanta el control de legalidad por la autoridad judicial competente.

20.2. Las sanciones impuestas por la Procuraduría General de la Nación: tienen una regulación especial cuando se trata de funcionarios públicos de elección popular. En ese escenario, la norma prevé: i) el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la Procuraduría General de la Nación; ii) las decisiones sancionatorias que finalicen la actuación disciplinaria adelantada con base en las funciones jurisdiccionales serán susceptibles de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y, iii) la ejecución de la sanción estará condicionada a lo que decida la autoridad judicial.

1. En suma, las disposiciones impugnadas están vigentes y producen efectos jurídicos. Lo anterior, porque las Leyes 2080 y 2094 del 2021 no las modificaron ni las derogaron. Sin embargo, la norma jurídica que en su momento identificaron los demandantes y que delimitó el Auto 421 de 2020 proferido por esta Sala Plena, fue reemplazada por otros contenidos normativos. Aquella, tuvo cambios directos, sustanciales y estructurales que la hacen distinta en la actualidad. En particular, presenta las siguientes características: i) centró su aplicación en los funcionarios de elección popular; ii) en el caso de la Contraloría previó un nuevo modelo para proferir los fallos de responsabilidad fiscal y la aplicación de la inhabilidad; y, iii) para la Procuraduría, le fueron asignadas funciones jurisdiccionales para adelantar la investigación y sanción disciplinaria de servidores de elección popular. Además, la sanción será revisable por la jurisdicción y su aplicación estará condicionada a lo que resuelva esa autoridad judicial. En otras palabras, la norma jurídica reprochada por los ciudadanos tiene un alcance y un contenido diferente al identificado en la demanda y por la Sala Plena. Lo anterior, incide en el objeto de control que debe estudiar esta Corporación porque aquel recaería en una norma jurídica deónticamente diferente a la identificada por los ciudadanos y la Sala Plena.

1. En este punto, la Corte reitera su constante y uniforme jurisprudencia que reconoce su competencia para conocer demandas que recaen sobre normas derogadas y que aun producen efectos jurídicos. Por ejemplo, la Sentencia C-291 de 2015⁴⁵, dijo que el control constitucional recae sobre aquellas disposiciones jurídicas que aún producen efectos jurídicos en cualquier tiempo, pese a que fueron derogadas⁴⁶. En tal escenario, la Sala aclara que si bien la norma inicialmente acusada fue modificada sustancialmente, aquella podría producir efectos jurídicos.

1. Bajo tal perspectiva, este Tribunal precisa que los efectos jurídicos de la norma inicialmente censurada están amparados por la cosa juzgada. En efecto, la Sentencia C-101 de 2018⁴⁷, analizó y resolvió el argumento que presentan los ciudadanos con base en la norma que permite que las sanciones e inhabilidades fiscales y disciplinarias son aplicables a funcionarios de elección popular por parte de autoridades administrativas, en el marco de procesos de la misma naturaleza y lo confrontó con el artículo 23 de la CADH. En esa oportunidad, la Corte precisó:

“(…) el numeral segundo del artículo 23 de la CADH debe ser entendido a partir de una interpretación armónica que incluya todos los ordenamientos jurídicos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que, además, tenga en cuenta una hermenéutica evolutiva, a partir de los contextos constitucionales del país y del margen de apreciación nacional en la concreción de sus contenidos, puesto que una aproximación a partir de su literalidad no es suficiente y podría llevar a consecuencias absurdas.

En tal sentido, el contenido del derecho y de las obligaciones consagradas en dicha normativa tiene los siguientes rasgos:

112.1. Los derechos políticos establecidos en el mencionado instrumento son de una intensa configuración legal puesto que así lo establece la normativa analizada y porque, además, prima facie, no se trata de una norma de ius cogens.

112.2. Contiene una obligación positiva que habilita al Estado colombiano para reglamentar

el ejercicio de los derechos políticos mediante una ley, ya que no impone un modelo específico de organización política, administrativa y electoral. De acuerdo con lo expuesto, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, manifestó que el concepto de leyes debe entenderse en el marco del sistema regional de protección como aquellos “(...) actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.”

112.3. Los parámetros para su restricción operan como criterios orientadores y deben ser interpretados conforme a las dinámicas evolutivas de los Estados parte, principalmente, en atención a los contextos constitucionales internos, las necesidades jurídicas y sociales de las comunidades locales y al margen de apreciación nacional para la concreción de dichos contenidos, el cual deberá ejercerse con plena observancia de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad. A esta conclusión arribó la Corte Interamericana en el caso Castañeda Gutman contra México, cuando estableció que el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos políticos, particularmente el de ser elegido. En tal sentido, corresponde a los Estados parte decidir sobre el sistema político que aplicará en sus territorios de acuerdo con sus normas constitucionales y a las necesidades de afrontar la crisis regional en materia de partidos políticos, el poder legislativo y con quienes dirigen los asuntos públicos, mediante la adopción de regulaciones que le permitan fortalecer sus instituciones democráticas.

“(...) la Corte ha indicado que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte recuerda lo expuesto en su jurisprudencia previa en el sentido que las sanciones administrativas y disciplinarias son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas.” (Énfasis agregado)”

1. En esa misma línea, la Sentencia C-146 de 202148 reiteró que el artículo 23 de la CADH no debe interpretarse literalmente sino de forma sistemática y armónica. Además, debe

comprender el efecto evolutivo de la Convención y el margen de apreciación nacional. De esta suerte, indicó que, en relación con el Fallo Petro Urrego vs Colombia proferido por la Corte IDH, el “Estado colombiano cuenta con un margen de apreciación amplio, porque, dicho fallo, no se pronunció sobre la convencionalidad de las disposiciones demandadas, en particular, ni respecto de las inhabilidades por pérdida de la investidura y exclusión del ejercicio de la profesión, en general.”

1. En suma, la norma inicial identificada por los ciudadanos fue derogada y podría surtir efectos jurídicos. No obstante, la censura presentada por los demandantes y admitida por la Sala Plena estaba basada en la interpretación del artículo 23 de la CADH. En ese escenario, los efectos jurídicos están amparados por la cosa juzgada derivada de la Sentencia C-101 de 2018. Dichas consideraciones fueron reiteradas recientemente por la Sentencia C-146 de 2021.

1. A continuación, la Sala demostrará que la modificación de la norma jurídica censurada genera la ineptitud del único cargo admitido. En este punto, verificará la importancia y finalidad del control constitucional por vía de acción; la naturaleza rogada de la acción de constitucionalidad; y, los requisitos generales de admisión de las demandas de inconstitucionalidad. Finalmente, examinará la aptitud del reproche.

La importancia y finalidad del control constitucional por vía de acción

1. Esta Corporación ha precisado que el sistema constitucional colombiano estableció la acción pública de inconstitucionalidad. Aquella, es un mecanismo para el ejercicio del control de constitucionalidad abstracto. Su titularidad radica en cualquier ciudadano colombiano y se materializa en la posibilidad de demandar normas legales que pueden ser contrarias al ordenamiento superior⁴⁹. Bajo ese entendido, la jurisdicción constitucional tiene como objetivo asegurar la integridad y la supremacía de la Carta. En ese cometido, “(...) contribuye de manera eficaz a configurar la realidad constitucional como quiera que su misión es que la

Constitución trascienda su expresión formal y se convierta en Constitución en sentido material.”⁵⁰

1. En esa perspectiva, la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es la efectividad del principio fundamental de supremacía de la Constitución en los términos del artículo 4º de la Carta y configura la expresión del ejercicio político de interponer acciones en defensa de la Carta (artículo 40.6 superior). En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente⁵¹ que la acción pública de inconstitucionalidad constituye una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana. Se trata de un instrumento jurídico valioso que les permite a los ciudadanos defender el poder normativo del texto superior⁵². También, es un escenario de manifestación democrática ante la facultad de configuración que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 CP)⁵³.

La naturaleza rogada de la acción de inconstitucionalidad

1. Para esta Corte, la acción pública de inconstitucionalidad es de carácter rogado. En tal sentido, por regla general, las leyes ordinarias expedidas por el Legislador en uso de sus facultades “(...) no pueden ser conocidas por esta Corporación, sino previa demanda ciudadana.”⁵⁴. En este escenario, la acción de inconstitucionalidad es pública, popular⁵⁵, no requiere de abogado⁵⁶ y tampoco exige un especial conocimiento para su presentación. Sin embargo, tales características no desconocen la naturaleza rogada del instrumento y la limitación de la Corte para realizar un control oficioso del ordenamiento jurídico.

1. Por esa razón, los cargos propuestos por los ciudadanos son la expresión del carácter rogado de la acción y delimitan el ámbito de decisión de la Corte. En tal escenario, por regla general, este Tribunal no puede “(...) asumir nuevos asuntos que no han sido propuestos por el demandante o, menos aún, puede construir acusaciones nuevas. En términos simples, la Corte tiene vedado suplir la acción del demandante, bien sea en el perfeccionamiento de una argumentación deficiente o en la formulación de nuevos cargos de inconstitucionalidad, no

contenidos en el líbello.”⁵⁷ (Énfasis agregado). Con base en lo expuesto, el cumplimiento de los requisitos generales de admisión de las demandas de inconstitucionalidad materializa el carácter rogado de la acción pública. A continuación, la Sala referirá brevemente dichos presupuestos.

Requisitos de admisión de las demandas de inconstitucionalidad⁵⁸

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos tienen la carga de cumplir con los requisitos de admisión de la demanda. Con lo anterior, la Corte puede pronunciarse de fondo sobre el asunto sometido a su conocimiento. En particular, los demandantes deben presentar argumentos que tengan la potencialidad de desvirtuar la presunción de validez de la ley y que justifiquen debidamente sus pretensiones de inexequibilidad o exequibilidad condicionada.

Estos requisitos promueven el delicado balance entre la observancia del principio *pro actione*, que impide el establecimiento de exigencias desproporcionadas a los ciudadanos que hagan nugatorio en la práctica el derecho de acceso a la justicia para interponer la acción pública enunciada, y el cumplimiento de los requerimientos formales exigibles conforme a la ley. Lo anterior, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito⁵⁹ y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación⁶⁰.

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que en virtud de lo preceptuado por el principio *pro actione*, las dudas de la demanda deben interpretarse en favor del accionante⁶¹ y la Corte debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria⁶², también es cierto que esta Corporación no puede modificar las demandas, corregir ni superar los aspectos confusos o ambiguos que surjan de las demandas ciudadanas⁶³ “(...) so pretexto de aplicar el principio *pro actione*, pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso”⁶⁴. Esta circunstancia desborda el sentido del control de constitucionalidad por vía de acción que le compete.

Por ende, la exigencia de los requisitos mínimos a los que se hace referencia, mediante el uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana busca⁶⁵: (i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se

desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera injustificada, ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad o no de las normas acusadas, lo que compromete la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, para que adelante el control de las normas acusadas con todos los elementos de juicio eficientes y relevantes para proferir una decisión.

1. De acuerdo con lo expuesto, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos razonables que deben contener las demandas de inconstitucionalidad para su admisión. En igual sentido, esta norma dispone que cuando la demanda no cumpla con alguno de los requisitos indicados, será inadmitida para que el actor, si así lo estima pertinente, la corrija. Con todo, si la demanda fue corregida y admitida, pero persiste la ausencia de aptitud de los cargos, podría producirse una decisión inhibitoria⁶⁶.

1. Por ser el tema relevante para este análisis, la Sala recuerda que la norma en cita exige establecer el concepto de violación. Aquel, le impone al ciudadano una carga mínima de argumentación cuyo propósito es permitir que el juez constitucional pueda reconocer, aunque sea a partir de una duda⁶⁷, la posibilidad de una infracción plausible de la Constitución. Se trata, en todo caso, de requisitos mínimos que no implican una restricción de los derechos políticos del demandante o una limitación desproporcionada a la naturaleza pública e informal de la acción. Solo pretenden establecer elementos básicos de discusión y argumentación que permitan un debate constitucional conducente, e informen adecuadamente al juez, para proferir un pronunciamiento de fondo⁶⁸.

1. En este contexto, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha establecido, en cuanto al concepto de violación⁶⁹, que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben reunir las siguientes características: claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia⁷⁰. En consecuencia, los cargos deben ser: i) claros, lo

que implica que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) ciertos, es decir, que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente; iii) específicos, de modo que se precise cómo la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución. La oposición entre las normas debe ser objetiva y verificable, a partir del contenido de la ley y el texto de la Carta. Por lo que son inadmisibles los argumentos vagos, indeterminados, abstractos y globales; iv) pertinentes, lo que significa que el reproche debe tener naturaleza constitucional y no legal y/o doctrinaria; y, v) suficientes, en el sentido de que se expongan todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio. Lo anterior, tiene la finalidad de despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

El único cargo admitido adolece de ineptitud sobreviniente

1. La censura admitida en el expediente de la referencia estaba fundada en que las normas acusadas presuntamente desconocieron los artículos 23 de la CADH y 93 de la Carta. En particular, porque las disposiciones demandadas contemplan sanciones e inhabilidades que restringen los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente y que son investigados disciplinaria y fiscalmente. Aquellas son impuestas por autoridades administrativas. Específicamente, por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

No obstante, durante el trámite de la presente demanda ante la Corte, fueron expedidas y publicadas las Leyes 2080 del 25 de enero de 2021⁷¹ y 2094 del 29 de junio de 2021⁷². Tal y como se expuso previamente, aquellas normas modificaron el procedimiento para establecer la responsabilidad fiscal y disciplinaria por parte de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Específicamente, introdujeron la función jurisdiccional en el trámite surtido ante las mencionadas autoridades.

1. Bajo ese entendido, la Sala considera que en el presente asunto operó la ineptitud sobreviniente del único cargo admitido. En efecto, la censura se sustentaba en una norma

jurídica que establecía que la imposición de sanciones e inhabilidades por parte de autoridades administrativas desconocía los artículos 23 de la CADH y 93 de la Carta. Sin embargo, las mencionadas reformas a los procesos disciplinarios y fiscales impactaron en la manera en que la Procuraduría y la Contraloría ejercen sus funciones y pueden restringir los derechos políticos de los funcionarios públicos elegidos popularmente. Lo anterior, porque incluye la función jurisdiccional en el proceso de responsabilidad. A continuación, la Corte expondrá los argumentos que generan la ineptitud de la acusación:

36.1. El reproche carece de certeza: inicialmente, los actores y el Auto 421 de 2020, proferido por la Sala Plena, limitaron la acusación a una norma jurídica que contemplaba la restricción de los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente por parte de autoridades administrativas a través de procesos que tenían la misma naturaleza. En ese sentido, la argumentación cuestionaba que la Contraloría y la Procuraduría, en su condición de autoridades administrativas, pudieran limitar el acceso a la función pública de quienes fueron elegidos por voto popular. En concreto, argumentaron que los apartes normativos acusados quebrantan el derecho a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana. Lo anterior, debido a que el Código Único Disciplinario (vigente en los términos del artículo 73 de la Ley 2094 de 2021) y el subsiguiente Código General Disciplinario⁷³ sancionan con inhabilitación general al servidor público que haya sido responsable fiscalmente. Por el contrario, la norma convencional dispone que el Estado puede regular derechos políticos “(...) exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”⁷⁴. Asimismo, afirmaron que las normas acusadas deben ser declaradas inexecutable porque establecen la imposición de sanciones a servidores públicos en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario que no cuenta con las garantías propias de un proceso judicial.

Bajo tal perspectiva, en ese momento, a las disposiciones jurídicas acusadas se les podía atribuir, razonablemente, la norma identificada por los demandantes y la Sala Plena. Particularmente, porque el proceso sancionatorio (fiscal y disciplinario) contra funcionarios de elección popular era adelantado por autoridades administrativas y no preveían que, durante el mismo, interviniera un juez, penal o de otra naturaleza.

No obstante, las Leyes 2080 y 2094 ambas de 2021, cambiaron el sistema normativo

relacionado con el ejercicio y la imposición de sanciones e inhabilidades disciplinarias y fiscales que adelantan la Procuraduría y la Contraloría. En tal sentido, se produjo una modificación directa, sustancial y estructural de la norma jurídica acusada. Actualmente, una interpretación sistemática y razonable de la interacción de las disposiciones censuradas y la nueva regulación, permite concluir que el Legislador estableció nuevos modelos procesales en las actuaciones que adelantan las mencionadas autoridades. Lo anterior, dio lugar al reemplazo de la norma censurada inicialmente por otros contenidos normativos.

En el caso de la inhabilidad derivada de la responsabilidad fiscal, la Ley 2080 de 2021 estableció la revisión judicial integral y automática de la sanción. Aquella será adelantada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa normativa previó expresamente que “(...) el control de legalidad sobre la inhabilidad derivada de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales la cual se entenderá suspendida hasta el momento en que sea proferida la sentencia respectiva.”⁷⁵. Para las sanciones disciplinarias, el Legislador previó que la Procuraduría fuera investida de funciones jurisdiccionales para adelantar el trámite de sanción e inhabilidad, incluso de funcionarios de elección popular.

En suma, luego de las modificaciones introducidas por el Legislador, la norma acusada que inicialmente identificaron los demandantes y la Sala Plena fue reemplazada por otros contenidos normativos. Actualmente, aquellas prevén un nuevo sistema normativo de investigación e imposición de sanciones e inhabilidades fiscales y disciplinarias. En otras palabras, la restricción de los derechos políticos a los funcionarios de elección popular, derivada de las normas censuradas, se caracteriza por un nuevo modelo del proceso que adelantan tanto la Procuraduría como la Contraloría.

36.2. El cargo no es específico: la modificación de la norma acusada que inicialmente fue identificada por los demandantes y la Sala Plena y que reemplazó el sistema normativo que regula los procesos sancionatorios fiscales y disciplinarios en contra de servidores de elección popular y la consecuente imposición de la inhabilidad y las sanciones reprochadas, impactó la acreditación del presupuesto de especificidad. Aquel, estaba basado en el supuesto desconocimiento del artículo 23 de la CADH porque autoridades administrativas restringían el derecho de elegir y ser elegido de funcionarios de elección popular. A este respecto, los demandantes enfatizaron que la Corte IDH ordenó al Estado colombiano adecuar su ordenamiento interno de acuerdo con las consideraciones expuestas en la

sentencia proferida en el caso Petro Urrego⁷⁶.

Sin embargo, la acusación ya no es específica porque la norma jurídica que la sustentaba fue reemplazada. En efecto, la reforma normativa incluyó nuevos modelos de procesos que adelantan la Contraloría y la Procuraduría.

De otra parte, la censura estaba fundada en el cumplimiento del fallo Petro vs Colombia. En particular, la adecuación del ordenamiento jurídico a lo establecido en dicha decisión. Bajo ese entendido, la Ley 2094 de 2021 fue expedida por el Legislador para responder a lo ordenado por la mencionada providencia. En efecto, en la exposición de motivos del Proyecto de ley 423 de 2021-Senado, la Procuradora General de la Nación expresó lo siguiente:

“En mi calidad de Procuradora General de la Nación y en ejercicio de la iniciativa legislativa que, el artículo 156 constitucional le reconoce al titular del órgano de control presento a su consideración el proyecto de la referencia el cual tiene como finalidad esencial dar cumplimiento a la sentencia de 8 de junio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego contra Colombia en la que, entre otros aspectos, señaló la necesidad de generar mayores garantías para los destinatarios de la ley disciplinaria, en aplicación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.”⁷⁷

En igual sentido, el Contralor General de la Nación, en la intervención presentada ante la Corte, expresó que “Ciertamente, ya el Estado colombiano adaptó su derecho interno al sistema interamericano, mediante lo dispuesto en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 (...) que establecieron el control judicial automático de los fallos de responsabilidad fiscal, con suspensión de sus efectos hasta que se produzca la sentencia judicial en firme con su legalidad integral. (...) el Estado colombiano, con un razonable margen de apreciación, ya dio cumplimiento a la orden de la Corte Interamericana en cuanto a la adaptación del régimen interno sobre inhabilidades derivadas de la declaratoria de responsabilidad fiscal.”⁷⁸

Conforme a lo expuesto, para la Sala no es posible establecer la manera en que las disposiciones acusadas, luego de los ajustes normativos implementados por el Legislador, vulneran los artículos 23 de la CIDH y 93 de la Constitución en los términos de la demanda. De esta suerte, los argumentos expuestos por los ciudadanos no demuestran la oposición objetiva y verificable entre el actual contenido de los preceptos censurados y el texto de la

Carta. Lo anterior, porque los procesos fiscales y disciplinarios que adelantan la Contraloría y la Procuraduría y que prevén la aplicación de las normas acusadas, fueron modificados y contienen nuevos sistemas procesales. Además, dichas reformas, fueron impulsadas para dar cumplimiento al fallo de la Corte IDH, tal y como lo reclamaban los ciudadanos.

1. Conforme a lo expuesto, la Sala considera que el cargo es inepto por la ausencia sobreviniente de certeza y especificidad. En efecto, la censura recaía sobre la norma jurídica identificada por los ciudadanos y la Sala Plena que fue reemplazada por otros contenidos normativos. En ese sentido, aquella sufrió modificaciones directas, sustanciales y estructurales porque establecieron un nuevo sistema jurídico para los procesos fiscales y disciplinarios que imponen inhabilidades y sanciones a los funcionarios públicos de elección popular. La argumentación del cargo no tiene una relación directa e inmediata con el actual contenido normativo de los procesos fiscales y disciplinarios que dan lugar a la imposición de las sanciones e inhabilidades a los servidores de elección popular.

Este escenario normativo exige la presentación de razones de inconstitucionalidad sobre el nuevo sistema jurídico que regula los procesos fiscales y disciplinarios en contra de funcionarios de elección popular. Por tal razón, el debate constitucional de esta materia debe generarse a partir de una nueva demanda que confronte todos los elementos estructurales del nuevo proceso de responsabilidad fiscal y disciplinaria. Además, garantizará la intervención ciudadana y democrática sobre las censuras dirigidas en contra de los nuevos contenidos normativos que implicaron una modificación estructural de la norma acusada inicialmente.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que el único cargo admitido adolece de ineptitud. De esta manera, expondrá que aquella no puede superarse mediante la integración de la unidad normativa con los nuevos textos legales. A continuación, la Corte presenta los siguientes argumentos:

1. La ineptitud sobreviniente no puede superarse con la integración de la unidad normativa de los preceptos contenidos en las Leyes 2080 y 2094 ambas de 2021. En este punto, la Sala

abordará las generalidades de la figura de la integración de la unidad normativa y demostrará que, en este caso, su uso es improcedente.

38.1. La facultad de esta Corporación para realizar la integración normativa es excepcional. Lo anterior, porque no es un Tribunal que realice el control de constitucionalidad oficioso del ordenamiento jurídico. Esta habilitación se fundamenta en el inciso 3º del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991. Aquel, establece que: “La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.”

Este Tribunal, desde sus inicios, estableció las reglas jurisprudenciales que rigen la utilización de esta figura procesal. Ha enfatizado en su procedencia excepcional y la interpretación restrictiva de las causales que habilitan su uso por parte de la Corte. Lo anterior, porque, en principio, no procede el control oficioso de constitucionalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico. La Sentencia C-539 de 199979, expresó que:

“En principio, la Corte Constitucional no es competente para conocer de oficio las disposiciones legales. (...) Ahora bien, excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa.”

De este modo, esa providencia reiteró las reglas jurisprudenciales de procedencia de la integración de unidad normativa en los siguientes eventos:

- i) La demanda versa sobre una disposición jurídica que de manera independiente no tiene un contenido deóntico claro o unívoco. De esta manera, su interpretación y aplicación depende de integrar su contenido con el de otra disposición que no fue objeto de censura constitucional. De no realizarse la integración de normas, se podría incurrir en un fallo inhibitorio.
- ii) La disposición normativa objeto de control constitucional está reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas.
- iii) Aunque no se verifica ninguna de las causales anteriores, la norma demandada se

encuentra “(...) intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”⁸⁰. En ese sentido, la procedencia de esta causal está condicionada a la verificación de dos requisitos adicionales, distintos y concurrentes: “(1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales.”⁸¹

Ahora bien, en relación con el carácter excepcional y la interpretación restringida de estas causales, la Corte en Sentencia C-595 de 2010⁸², manifestó que:

“(...) la integración de la unidad normativa (inc. 3º, art. 6º, Decreto 2067 de 1991)⁸³ reviste carácter excepcional dado que a la Corte no le corresponde revisar oficiosamente las leyes (art. 241.4 superior), sino pronunciarse sobre aquellas que fueran demandadas por un ciudadano -control rogado-, además que el proceso de control de constitucionalidad se surte con la participación ciudadana, la opinión de expertos y el concepto del Procurador General de la Nación (art. 242.1.2 superior). De esta manera, su procedencia se encuentra circunscrita a situaciones restringidas, que la constituyen en un último recurso para impedir un fallo inhibitorio.”⁸⁴

En conclusión, en principio, la Corte no puede realizar un control oficioso de constitucionalidad de las normas que modificaron disposiciones acusadas. No obstante, la institución procesal de la integración de unidad normativa es una herramienta importante de eficacia del control abstracto de constitucionalidad. Su uso es excepcional y permite realizar el examen de constitucionalidad de disposiciones jurídicas que no fueron demandadas en los casos excepcionales desarrollados en la jurisprudencia. Empero dicha integración puede efectuarse, siempre que los contenidos normativos a integrar sean idénticos y permitan que los argumentos de la demanda también puedan predicarse de la norma objeto de control luego de la integración.

38.2. En el presente asunto, la integración de la unidad normativa no es procedente por las siguientes razones:

En efecto, como se expuso previamente, la nueva regulación no derogó los enunciados

normativos impugnados. Sin embargo, reemplazó la norma jurídica identificada por los demandantes y la Sala Plena. Bajo ese entendido, aquella fue modificada directa, sustancial y estructuralmente porque varió su contenido normativo. En ese escenario, si bien existe una relación en razón de la vigencia, pues aquella no derogó los enunciados jurídicos impugnados, sí reemplazó, por otros contenidos normativos, la norma jurídica censurada que fue identificada por los ciudadanos y la Sala Plena. De lo anterior, resulta evidente que ambas normas no guardan identidad, puesto que tienen alcances y contenidos deónticos diferentes, lo que impide su integración.

De acuerdo con lo expuesto, el actual sistema normativo que permite la imposición de las inhabilidades y las sanciones, le exigiría a la Corte reconducir la demanda hacia la revisión oficiosa de todo el articulado de las Leyes 2080 y 2094 ambas de 2021 y, el cuestionamiento de las normas jurídicas que incluyeron nuevos modelos para los procesos sancionatorios fiscales y disciplinarios. Este planteamiento es totalmente ajeno al invocado por los ciudadanos y al identificado por la Sala Plena, que sustentaron la demanda en la restricción de los derechos políticos de funcionarios de elección popular por parte de autoridades administrativas en el marco de procesos de la misma naturaleza.

En otras palabras, la Corte tendría que analizar normas jurídicas que reemplazaron la que inicialmente fue identificada por los demandantes y que no guardan conexidad directa con dicha interpretación. Lo anterior, porque reemplazaron directa, sustancial y estructuralmente los contenidos normativos acusados. Ese planteamiento, le exige a esta Corporación la revisión oficiosa de dicho sistema jurídico que implementó nuevos escenarios procesales para la limitación de dichas garantías políticas. Dicha aproximación desconocería las estrictas competencias de este Tribunal en el marco del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

a. No concurren ninguna de las causales previstas en la jurisprudencia de la Corte para su procedencia. En primer lugar, tal y como ha sido expuesto en esta providencia, los enunciados jurídicos acusados no fueron, reproducidos, modificados o derogados por las Leyes 2080 y 2094 de 2021. Sin embargo, la norma identificada por los ciudadanos y la Sala Plena fue reemplazada por otros contenidos normativos. De esta suerte, se produjo una

modificación directa, sustancial y estructural de dicho significado jurídico. En efecto, los referidos textos legales introdujeron un nuevo sistema de responsabilidad fiscal y disciplinaria aplicable a los funcionarios de elección popular.

Bajo ese entendido, hay una significación jurídica de las disposiciones acusadas generada por la modificación legal y la interpretación sistemática de los mismos. Aquellos, expresan contenidos normativos diferentes a los identificados en la demanda y por la Sala Plena en el Auto 421 de 2020. En otras palabras, los contenidos normativos no son iguales a los planteados por los ciudadanos. Por tal razón, los argumentos de los ciudadanos no son predicables de la nueva norma y, por ende, la demanda no permite ejercer el control completo de la nueva normativa. Está fundada en alcances y contenidos normativos deónticamente disímiles a la regulación actual.

En este punto, la Sala insiste en que dichas normativas cambiaron el sistema jurídico de investigación y sanción fiscal y disciplinaria. Por tal razón, el escenario descrito por los ciudadanos cambió sustancialmente y los argumentos de la demanda no guardan relación con el mismo. Finalmente, con base en la argumentación de la demanda, no hay una duda, de que con una demanda que se dirija a reprochar directamente los nuevos contenidos normativos, le permitirá a la Corte Constitucional adelantar el control constitucional de las nuevas regulaciones. Según la intervención de la Contraloría y la exposición de motivos de la Procuraduría, los nuevos sistemas regulatorios del proceso de responsabilidad fiscal y disciplinario materializaron los argumentos de los ciudadanos fundados en el cumplimiento del fallo Petro vs Colombia proferido por la Corte IDH, lo cual obviamente puede ser objeto de análisis mediante un proceso debido.

Síntesis de la decisión

1. A la Sala le correspondió estudiar la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 38 (parcial), 44 (parcial), 45 (parcial) y 46 (parcial) de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-, y de los artículos 42 (parcial), 48 (parcial) y 49 (parcial) de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario-. El único cargo admitido estaba sustentado en que

dichas normas implicaban restricciones a los derechos políticos de los funcionarios elegidos popularmente, impuestas por autoridades administrativas. Por tal razón, las disposiciones acusadas presuntamente desconocían los artículos 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 93 de la Carta, en los términos en los que fue decidido el caso *Petro Urrego vs Colombia* de la CIDH.

1. Durante el trámite surtido ante esta Corporación, fueron promulgadas las Leyes 2080 y 2094 ambas de 2021. Aquellas, a pesar de que no derogaron los artículos parcialmente demandados, sí cambiaron su alcance y el sistema normativo relacionado con el ejercicio y la imposición de sanciones e inhabilidades disciplinarias y fiscales que adelantan la Procuraduría y la Contraloría. En tal sentido, el Legislador estableció nuevos modelos de investigación y juzgamiento en los procesos que adelantan las mencionadas autoridades.

1. En este punto, la Corte reiteró la diferencia entre enunciados jurídicos y normas jurídicas. De esta manera, indicó que, si bien los textos legales acusados están vigentes porque no fueron modificados o derogados por las leyes del 2021, la norma jurídica que fue identificada por los ciudadanos y la Sala Plena, fue reemplazada por nuevos contenidos normativos. Bajo ese entendido, el contenido deóntico de la norma censurada fue modificado directa, sustancial y estructuralmente. Esta situación, afectó el objeto de control que debe adelantar este Tribunal y la aptitud del cargo. En este punto, insistió en su competencia para conocer sobre la constitucionalidad de normas derogadas y que aun producen efectos jurídicos. Sobre el particular, recordó que el contenido normativo demandado y sus efectos ya fueron analizados por la Sentencia C-101 de 2018. De esta suerte, estarían amparados por la cosa juzgada porque esa decisión resolvió el argumento de la demanda de la referencia. Finalmente, la Sala insistió en que la Sentencia C-146 de 2021 reiteró que el artículo 23 de la CADH no debe interpretarse literalmente sino de forma sistemática y armónica. Además, debe comprender el efecto evolutivo de la Convención y el margen de apreciación nacional. De esta suerte, indicó que, en relación con el Fallo *Petro Urrego vs Colombia* proferido por la Corte IDH, el “Estado colombiano cuenta con un margen de apreciación amplio, porque,

dicho fallo, no se pronunció sobre la convencionalidad de las disposiciones demandadas, en particular, ni respecto de las inhabilidades por pérdida de la investidura y exclusión del ejercicio de la profesión, en general”.

1. Luego de reiterar la importancia del control constitucional basado en el ejercicio del derecho de acción y su naturaleza rogada y, los requisitos de aptitud de la demanda como límite a cualquier forma de juicio oficioso por parte de este Tribunal, la Sala consideró que acaeció una forma de ineptitud sobreviniente sobre el único cargo formulado.

1. Lo anterior, porque aquel, luego del cambio normativo, devino en ausencia de certeza y de especificidad. En el primer escenario, después de las modificaciones introducidas por el Legislador, las normas acusadas ya no tienen el alcance que inicialmente le otorgaron los demandantes. En ese momento, aquellos consideraban que las sanciones eran impuestas a los funcionarios de elección popular por autoridades administrativas a través de un procedimiento de la misma naturaleza. Sin embargo, actualmente, aquellas prevén un escenario especial para el trámite de responsabilidad fiscal y disciplinario cuando se trata de servidores de elección popular.

1. En el segundo escenario, las reformas legales impactaron en el alcance de la acusación presentada por los peticionarios. El reproche ya no es específico porque el supuesto normativo que lo sustentaba no está vigente. En efecto, la reforma normativa adelantada por el Legislador incluyó una nueva regulación de los procesos que adelantan la Contraloría y la Procuraduría. De igual manera, según lo afirmó el Legislador, la nueva normativa fue expedida en cumplimiento del Fallo Petro Urrego vs Colombia proferido por la Corte IDH.

1. Finalmente, este Tribunal consideró que la ineptitud no podía superarse mediante la integración de la unidad normativa porque no se cumplían los requisitos para su aplicación.

En particular, resaltó que la integración de la unidad normativa, en este caso, implicaría el desconocimiento de la naturaleza rogada de la acción constitucional y la ampliación de la competencia de esta Corporación para evaluar la validez de las leyes ordinarias.

En ese escenario, insistió en que la norma identificada por los ciudadanos y la Sala Plena fue reemplazada por otros contenidos normativos. En ese punto, las nuevas regulaciones modificaron directa, sustancial y estructuralmente los procesos de responsabilidad fiscal y disciplinaria. De esta suerte, los nuevos contenidos normativos no podrían integrarse porque no guardan identidad con la norma inicialmente acusada y, por lo tanto, los argumentos de la demanda no son predicables de aquellos porque, la Sala insiste en que se trata de nuevos modelos de investigación y sanción fiscal y disciplinaria.

1. Bajo ese entendido, la aplicación de la integración de la unidad normativa en el presente asunto exigiría a esta Corporación analizar normas que no fueron demandadas y, además, modificar la argumentación que sustenta los cargos. En otras palabras, este Tribunal tendría que reconducir la demanda hacia el cuestionamiento de las normas que incluyeron un nuevo modelo de procesos sancionatorios fiscales y disciplinarios en un escenario de indeterminación argumentativa, lo que acentúa la desnaturalización del control constitucional por vía de acción. Dicha aproximación desconoce la importancia constitucional y democrática de la acción rogada de inconstitucionalidad y las estrictas competencias de este Tribunal.

1. En consecuencia, ante la falta de aptitud del cargo, por circunstancias sobrevinientes a la admisión de la demanda, la Sala se inhibió para adelantar un pronunciamiento de fondo.

VII. 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,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 38, 44, 45 y 46 (parciales) de la Ley 734 de 2002 -Código Disciplinario Único-, y de los artículos 42, 48 y 49 (parciales) de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario, por ineptitud sobreviniente a la admisión de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “ARTÍCULO 2o. DEBER DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionadas en el Artículo 1o. no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (...).

ARTÍCULO 8. GARANTÍAS JUDICIALES:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor

e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia (...).

ARTÍCULO 23. DERECHOS POLÍTICOS:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (...).

ARTÍCULO 29. NORMAS DE INTERPRETACIÓN. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a). Permitir a alguno de los Estados Parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

b). Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dichos Estados.

c). Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d). Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

2 Esta Convención fue aprobada por la Ley 16 de 1972.

3 Auto 421 de 2020, página 18.

4 Ibidem.

5 Diario Oficial No. 44 de 13 de febrero de 2002

6 Diario Oficial No.50.850 de 28 de enero de 2019. Rige a partir 30 de marzo de 2022, según lo dispuesto en la Ley 2094 de 2021

7 Esta Convención fue aprobada por la Ley 16 de 1972.

8 No obstante, la Ley 2094 de 2021 prorrogó su entrada en vigencia hasta el 29 de marzo de 2022, salvo sus artículos 2º, relativo a las funciones jurisdiccionales, que entraría a regir desde el 29 de junio de 2021, y el 33 que entrará a regir desde el 29 de diciembre de 2023.

9 Expediente Digital. Demanda de inconstitucionalidad, páginas 35-36.

10 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

11 Expediente Digital. Demanda de inconstitucionalidad, página 45.

12 Ibid. páginas 46-48.

14 Expediente Digital. Demanda de inconstitucionalidad, página 51.

15 Ibid. página 61.

16 Ídem.

17 Ibid. página 68.

18 Ibid. página 69.

19 Ibid. páginas 71-72.

20 Ibid. páginas 74-75.

21 Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. Entre sus líneas de investigación se encuentra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el control de convencionalidad en el sistema interamericano de derechos humanos.

22 Se refiere a los criterios establecidos en la Sentencia C-500 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

23 Cita los párrafos 95, 96 y 100.

24 Menciona los fallos C-028 de 2006, SU-712 de 2013, C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-101 de 2018 y C-089 de 2019.

25 Alude al voto concurrente y parcialmente disidente del juez Humberto Sierra Porto en el caso Casa Nina vs. Perú.

26 Cita los párrafos 120 y 121 del caso Petro Urrego vs. Colombia y 75 del caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Igualmente, distintos apartes de la Sentencia C-500 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

27 Refirió el siguiente argumento de la decisión: “no es posible aplicar al sistema electoral que establezca que un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”. En efecto, “la disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único – a la luz de la convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieran a las condiciones habilitantes que la ley pueda imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.”

28 Indicó el siguiente argumento de la decisión: “La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.”

29 “Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

30 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

31 Las consideraciones generales subsiguientes son tomadas de la sentencia C-296 de 2019,

reiteradas en la Sentencia C-050 de 2020, ambas con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

32 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

33 MP Iván Humberto Escruería Mayolo (e).

34 Sentencia de marzo 28 de 1984, Corte Suprema de Justicia EN: Sentencia C-159 de 2004, MP Alfredo Beltrán Sierra.

35 Sentencia C-192 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa, reiterada en la Sentencia C-312 de 2017 M.P. Hernán Correa Cardozo.

36 Rubio Llorente, F. Jurisdicción constitucional como forma de creación del derecho. Pág. 509, citado por González Beilfuss, M. Tribunal constitucional y reparación de la discriminación normativa. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2000, pág. 56.

37 González Beilfuss, M. Tribunal constitucional y reparación de la discriminación normativa. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2000, pág. 57.

38 Zagrebelsky G. Realismo y concreción del control de constitucionalidad. El caso de Italia. En V.V. A.A., El canon neoconstitucionalidad, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010, pág. 558.

39 Jiménez Campo, J. Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español. Pág. 89 y ss. Citado por González Beilfuss, Óp. Cit. Pág. 57.

40 González Beilfuss, óp. Cit. Pág. 57.

41 Rubio Llorente, F. Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa, pág. 159, citado por González Beilfuss, óp., cit. Pág. 58.

42 González Beilfuss, óp., cit. Pág. 59. Al respecto ver Villaverde Menéndez, I. la inconstitucionalidad por omisión, 1994. Yunset, Blanco, R. Canon, carácter vinculante, contenido y efectos de los pronunciamientos sobre la constitucionalidad de las leyes (algunas reflexiones a la luz de la Ponencia de J. Jiménez Campo. En V.V.A.A., la sentencia sobre la constitucionalidad de la ley, cuadernos y debates, Tribunal Constitucional, Centro de estudios

constitucionales, Madrid, 1997, pág. 81.

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

45 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

46 Sentencia C-724 de 2007, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

47 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

48 M.P. Cristina Pardo Schelsinger.

49 Sentencia C-932 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

50 Ídem.

51 Ver entre otras las siguientes providencias: C-1095 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-1143 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-041 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), A. 178 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), A. 114 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), C-405 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-761 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y C-914 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

52 Sentencia C-101 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

53 Sentencia C-330 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

54 Sentencia C-539 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

55 Sentencia C-358 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

56 Sentencia C-978 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

57 Sentencia C-585 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

58 Este capítulo esta desarrollado con base en las consideraciones contenidas en la Sentencia C-101 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

59 Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

60 Cfr. Sentencia C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

61 Sentencias C-533 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla), C-100 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-978 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

62 Cfr. Sentencia C-978 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ver también la Sentencia C-533 de 2012. M.P. Nilson Pinilla.

63 Cfr. Sentencia C-358 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

64 Sentencia C-304 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

65 Sentencia C-856 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

66 Sentencias C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-980 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

67 Sentencia C-1009 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

68 Cfr. Sentencias C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-980 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

69 Idem.

70 Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

71 “Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

73 No obstante, la Ley 2094 de 2021 prorrogó su entrada en vigencia hasta el 29 de marzo de 2022, salvo el artículo 2º de esa normativa relativo a las funciones jurisdiccionales que entrará a regir desde el 29 de junio de 2021, y el artículo 33 que entrará a regir desde el 29 de diciembre de 2023.

74 Expediente Digital. Demanda de inconstitucionalidad, páginas 35-36.

75 Ley 2080 de 2021. Artículo 83.

76 Expediente Digital. Demanda de inconstitucionalidad, páginas 71-72.

77 Gaceta del Congreso número 234 del 7 de abril de 2021.

78 Expediente digital. Intervención Contralor General de la República, página. 25.

79 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

80 Sentencia C-539 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

81 Ídem.

82 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

83 “El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”.

84 Al respecto ver las Sentencias C-129 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-149 de 2018 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-290 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-163 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.