

PROHIBICIÓN PARA SER NOMBRADO O ASCENDIDO EN CARGO PÚBLICO POR NO PAGO DE MULTAS-Finalidad constitucional

La medida de impedir que una persona pueda ser nombrada o ascendida en un cargo cuya forma de provisión es el nombramiento, tiene como finalidades: (i) la convivencia pacífica, pues “(...) las multas son el principal fondo que garantiza la implementación de las normas de policía y el fomento de las buenas prácticas ciudadanas;” y (ii) la vigencia del principio de moralidad administrativa, porque todos los servidores públicos, aun aquellos que se vinculan mediante otro tipo de nombramientos -en provisionalidad, en plantas temporales y en cargos de período fijo, o cualquier otro tipo de cargo provisto por este medio- deben observar un actuar pulcro, probo y honesto.

LIMITACIÓN PARA INSCRIBIRSE EN CONCURSOS ADMINISTRADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL POR NO PAGO DE MULTAS-Vulnera el derecho de acceso a cargos públicos

La Corte concluyó que la medida no cumplía el subprincipio de necesidad por cuanto afecta intensamente uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental a acceder a cargos públicos, y el legislador contaba con otros medios menos gravosos para lograr el aumento del recaudo y el fortalecimiento de la convivencia. La Sala encontró que la limitación prevista en el numeral 6 impide que la persona que efectivamente cumpla los requisitos de la convocatoria, pueda acceder al concurso para probar su idoneidad en la etapa de las pruebas. Para la Sala esto transgrede uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental previsto en el artículo 40-7 de la Constitución, esto es, el acceso a cargos públicos porque no le permite a la persona concurrir a presentarse al concurso para probar su idoneidad para desempeñar el cargo. Aunque la persona que cumple los requisitos fijados en la convocatoria no tiene por ese solo hecho mérito, sí tiene derecho a concurrir al concurso una vez cumpla los requisitos de la convocatoria y a que esta concurrencia no se interfiera arbitrariamente. Dado que el legislador podría tomar medidas menos gravosas para el logro de la misma finalidad, la Sala concluyó que la limitación para inscribirse en los concursos administrados por la CNSC por efecto de la mora en el pago de multas era desproporcionada y decidió declarar su inexequibilidad.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar su existencia

COSA JUZGADA RELATIVA-Configuración

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

DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Garantía constitucional

El derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, como derecho político, es una expresión concreta del principio de participación en el ejercicio y control del poder público. Por esta razón, la Corte ha precisado que “(...) el ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.”

DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Ámbito de protección

ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS-Contenido y alcance

La jurisprudencia ha sintetizado el contenido del derecho a acceder al ejercicio de cargos y funciones públicas y ha sostenido que protege: “(i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso de méritos, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público.”

DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Restricciones

Las restricciones al derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas se materializan en la existencia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, que pueden tener origen directamente en la Constitución o en la ley.

ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Competencia legislativa para establecer requisitos y condiciones

CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULAR CONDICIONES Y REQUISITOS PARA ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Criterios de razonabilidad y proporcionalidad

Las limitaciones que, en ejercicio de la amplia facultad de configuración establezca el legislador a este derecho fundamental, deben ser razonables y proporcionadas. En concreto, esta Corporación ha identificado que las restricciones a este derecho fundamental se traducen en el diseño de requisitos y condiciones para el acceso a los distintos cargos, “(...) para asegurar la idoneidad y probidad de quien aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público.”

CARRERA ADMINISTRATIVA-Ingreso, ascenso, requisitos, condiciones y causas de retiro fijados por el legislador

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FIJACION DE REQUISITOS PARA CARGOS PUBLICOS-Equilibrio entre el derecho a la igualdad y la búsqueda del cumplimiento de los fines de la administración

La imposición de requisitos contrarios a la igualdad (art. 13 C.P), el derecho a escoger profesión u oficio (art. 26) y el derecho al trabajo (art- 26 C.P.), o que no tengan relación alguna con los fines del Estado o los principios de la función administrativas, resultan contrarios a la Carta. La jurisprudencia ha hecho especial énfasis en la inconstitucionalidad de medidas que no tengan ninguna relación con la igualdad y los principios de la función administrativa, por lo que “(...) sólo se puede declarar inexecutable una disposición en casos considerablemente contrarios a la igualdad y a los principios que rigen la administración pública que buscan ser satisfechos a través del nombramiento de personal idóneo y altamente calificado en los cargos públicos.”

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Multa/MULTA-Concepto/MULTA-Clases

MULTA-Naturaleza

La Corte Constitucional ha sostenido que, en general, las multas no tienen carácter sancionatorio, pues no son equiparables a las medias que se toman en el ámbito del derecho penal o el derecho disciplinario. Se trata de medidas correctivas que tienen como finalidad “disuadir, prevenir, resarcir, procurar, educar, proteger o establecer la convivencia.” Sin embargo, también ha precisado que las multas pueden tener ciertas similitudes con el derecho administrativo sancionador, por lo que resultan aplicables las garantías propias del debido proceso (art. 29 C.P.).

MULTAS-Amplio margen de configuración por el legislador

EMPLEADO PUBLICO-Nombramiento

SERVIDOR PUBLICO-Sistemas para la provisión de empleos

La Sala concluye, en primer lugar, que, además de los cargos de carrera, la provisión de empleos por el sistema de nombramiento no se reduce a los cargos de libre nombramiento, pues existen casos en los que el empleo se provee por nombramiento, pero no se aplica la facultad discrecional para remover a sus titulares, como los de período fijo, los nombramientos en provisionalidad y los nombramientos en plantas temporales. En segundo lugar que este tipo de sistema es aplicable, en general, a todas las Ramas del poder público y órganos que integran la organización estatal, de acuerdo con la Constitución, la ley o el reglamento. Esto tiene impacto en la limitación sub examine, porque esta aplica a todos los casos en los que se provean empleos mediante la expedición de un acto de nombramiento que designa a una persona en un cargo público.

PROHIBICIÓN PARA SER NOMBRADO O ASCENDIDO EN CARGO PÚBLICO POR NO PAGO DE MULTAS-Aplica en los casos en que el empleo público se provee por un acto de nombramiento

(...) si hay provisión de empleo por nombramiento en cualquier Rama, entidad u órgano del

Estado, la limitación de ser nombrado en cargo público prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, resulta aplicable. Naturalmente esta también aplica a los casos en los que el nombramiento opera respecto de cargos de carrera (tanto de ingreso como de ascenso) y de libre nombramiento y remoción, tal y como lo señaló la Corte en la Sentencia C-093 de 2020. La Sala considera que es importante resaltar que la limitación, contrario sensu, no aplica a otras formas de provisión de empleos que, aunque evidentemente requieren tomar posesión, no están precedidas por un acto de nombramiento.

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Administración y vigilancia del sistema de carrera de los servidores públicos

CONCURSO PUBLICO-Fases y etapas

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD Estricto-Aplicación

Expediente: D-14.670

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 43 y los literales b, c, e y f del artículo 47 de la Ley 2197 de 2022.

Demandantes: Jorge Manuel Ortiz Guevara y otro

Magistrado Ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá, D.C., tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas por el artículo 241-4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado en los términos de los artículos 241.4 y 242 de la Constitución Política y 40.6 del Decreto 2067 de 1991,¹ y con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por los ciudadanos Jorge Manuel Ortiz Guevara y José Daniel

Ortiz Olarte.

I. ANTECEDENTES

1. El 31 de enero de 2022,² a través de escrito enviado por correo electrónico a la Secretaría General de la Corte Constitucional, los ciudadanos Jorge Manuel Ortiz Guevara y José Daniel Ortiz Olarte presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022 -que adicionó los numerales 6 al 12 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016- y los literales b, c, e y f del artículo 223 A de la citada Ley 1801 de 2016, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2197 de 2022, “[p]or medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.”

A. Las normas demandadas

1. A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, con lo demandado en subrayas, y de acuerdo con las correcciones que introdujo Decreto 207 de 2022,³ cuyos textos son los siguientes:

“LEY 2197 DE 2022

(enero 25)⁴

“Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

Título V

Normas que modifican y adicionan la Ley 1801 de 2016 -Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

[...]

Artículo 43. Adiciónense los numerales 6 al 12 al artículo 183 de la Ley 1801 de 2016,5 el cual quedará así:

Artículo 183. Consecuencias por el no pago de multas

Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
6. Inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil.
7. Acceder a permisos que otorguen las alcaldías distritales o municipales para la venta de bienes.
8. Realizar trámites de las oficinas de tránsito y transporte.
9. Acceder al mecanismo temporal de regularización que defina el Gobierno nacional.
10. Acceder a la conmutación de la multa tipo 1 y 2, por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.6

Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo

deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.

Parágrafo. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

[...]

“Artículo 47. Adiciónese a la Ley 1801 de 2016 el artículo 223A.

Artículo 223A. Sin perjuicio del procedimiento contenido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, para las multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4, se aplicará el siguiente procedimiento:

a. Criterios para la dosificación de la medida. Será obligatorio para las autoridades de policía tener en cuenta al momento de expedir la orden de comparendo y de aplicar o imponer una medida correctiva, los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad frente al bien jurídico tutelado.

a. Término perentorio para objetar la orden de comparendo. Vencidos los 3 días hábiles posteriores a la expedición de la orden de comparendo en la que se señale Multa General, sin que se haya objetado; de conformidad con el principio de celeridad, no podrá iniciarse el proceso verbal abreviado, por cuanto se pierde la oportunidad legal establecida en el inciso quinto parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

a. Aceptación ficta de responsabilidad. Expedida la orden de comparendo en la que se señala multa general, se entenderá que el infractor acepta la responsabilidad cuando, dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la orden de comparendo, cancela el valor de la

misma o decide cambiar el pago de las multas tipo 1 y 2 por la participación en programa comunitario o actividad comunitaria de convivencia.

a. Recibida esta información, el inspector de policía deberá abstenerse de iniciar proceso único de policía y actualizar el estado de cumplimiento de la medida correctiva en el Registro Nacional de Medidas Correctivas.

a. Firmeza de la multa señalada en orden de comparendo. No objetada, una vez vencidos los cinco (5) días posteriores a la expedición de la orden, la multa queda en firme, pudiéndose iniciar el cobro coactivo, entendiéndose que pierde los beneficios de reducción del valor de la misma establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

a. Pérdida de beneficios. Cuando se objete la multa general señalada por el uniformado en la orden de comparendo, se pierde el derecho a los descuentos por pronto pago.

a. Cumplimiento de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y validez de certificados. La participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia se podrá realizar en municipios o distritos diferentes a la ocurrencia de los comportamientos contrarios a la convivencia. Los certificados expedidos tendrán validez en todo el territorio nacional.

a. Control para el cumplimiento de medidas correctivas a extranjeros. Los funcionarios que realizan controles migratorios, verificarán el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas y ejecutoriadas a ciudadanos extranjeros; en caso de incumplimiento, informarán a la autoridad competente sobre el nuevo ingreso del infractor para que se obligue a su cumplimiento, so pena de incurrir en permanencia irregular y ser objeto de las medidas

administrativas migratorias sancionatorias a que hubiere lugar.

a. Incremento del valor de la multa general. Cuando se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia y se pueda evidenciar el incumplimiento por parte de la misma persona en el pago de alguna multa general anterior por comportamiento contrario a la convivencia y que haya sido reportada al boletín de deudores morosos de la Contaduría General de la Nación, sin que haya sido pagada, la nueva medida se incrementará en un 50% del valor de la segunda medida.

a. Reiteración del mismo comportamiento contrario a la convivencia. La reiteración de un comportamiento contrario a la convivencia cuya medida corresponda a multa, dentro del año siguiente a la firmeza de la primera medida, dará lugar a que su valor se aumente en un 75%, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de esta ley. Quien reitere después de un año en un comportamiento contrario a la convivencia, la multa general que se le imponga deberá ser incrementada en un cincuenta por ciento (50%).”⁷

A. La demanda

1. Los actores sostuvieron que las normas contenidas en el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022 y en los literales b, c, e y f del artículo 223A adicionado por el artículo 47 ibidem, son incompatibles con lo establecido en los artículos 13,16, 25, 29, 31, 40, 100 y 333 de la Constitución Política. Por ello, solicitan que se declare su inexequibilidad.

1. Cargos contra el artículo 43. En general, los demandantes señalaron que este artículo, al establecer que el no pago de multas, luego de 6 meses de su imposición y con sus correspondientes intereses, desconoce el derecho político de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Artículo 40, numeral 7), y en particular a ser nombrado o ascendido en carrera administrativa (Art. 125), ingresar a las escuelas de formación de las

Fuerza Pública e inscribirse en concursos de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esto, a su juicio, desborda la competencia del legislador para regular excepciones para el acceso o desempeño a cargos públicos (que solo se refiere a doble nacionalidad), pues resulta desproporcionado que el no pago de una multa, derivada de un proceso preventivo y que no tiene carácter sancionatorio,⁸ limite este derecho fundamental.

1. Afirmaron que para este tipo de medidas correctivas, multa general, impedir el acceso a un cargo público, como derecho fundamental, no ser ascendido ni participar en esos concursos “(...) no se compadece con el carácter disuasorio, para educar, proteger o restablecer la convivencia ciudadana, y afecta dicho derecho fundamental de manera excesiva y desproporcionada.”⁹ En palabras de los accionantes:

“...una de las formas Constitucionales y legales para acceder a cargos públicos es ser nombrado o ascendido en carrera administrativa, ver artículo 125 de la Constitución Política. Para el ingreso a la administración pública, el ciudadano tiene que inscribirse previamente en los concursos que adelanta la Comisión Nacional de Servicio Civil. Con la norma demandada, por el solo hecho de no cancelar una multa y sus intereses, el legislador coarta ese derecho fundamental de acceso a los cargos públicos, siendo evidente la violación de la norma Constitucional artículo 40 numeral 7.”¹⁰

1. Así mismo consideraron que conforme al artículo 24 de la Constitución todos los colombianos tienen derecho de circular libremente por el territorio nacional, pero al impedir realizar trámites en las oficinas de tránsito, se le impide al ciudadano el libre tránsito por medio de vehículos automotores. Si un ciudadano no paga la multa, generada en un conflicto de convivencia ciudadana, no podrá realizar el trámite para obtener su licencia de conducción, bien de motocicleta o automóvil, o no podrá renovarla, lo cual le impedirá circular por sus propios medios motorizados en el territorio nacional. Igualmente, resaltaron que esta limitación afecta el derecho al trabajo de las personas (Artículo 25) porque si el ciudadano utiliza una moto o un vehículo, no solamente como medio de transporte, sino como un medio de trabajo y de subsistencia, como sucede con los taxistas. Por otra parte, impedir el ingreso a las escuelas de formación de la Fuerza Pública viola el libre desarrollo de

la personalidad (Artículo 16), al tiempo que viola el pluralismo y la diversidad, la autonomía del individuo y la opción de vida, lo cual va en contravía del postulado del Estado Social de Derecho, en virtud del cual el Estado debe brindar las condiciones para su ejercicio y respetar esa libre determinación. Bajo la misma consideración, argumentaron que la limitación de obtener o renovar el permiso de portar armas, por el simple hecho de no pagar las multas desconoce también el libre desarrollo de la personalidad y como medio de defensa personal.

1. Adujeron que no permitir celebrar o renovar contratos con el Estado, también desconoce el derecho constitucional de acceso a la administración pública, por cuanto ello no se deriva únicamente de la carrera administrativa, sino de cualquier forma de vinculación con el Estado, además de afectar la subsistencia de la persona cuando no se tiene trabajo en el sector privado y su única alternativa en el sector público. Añadieron que cuando se prohíbe renovar el registro mercantil, se afecta el artículo 333 de la Constitución, según el cual la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites de la ley, pero al contemplar esa limitación y prohibición por normas de convivencia ciudadana, que deberían ser de carácter preventivo, se constituye en una limitación arbitraria, exagerada y desproporcional a la libre empresa. Si no se puede renovar la matrícula mercantil, no se puede ejercer la actividad comercial.

1. Igualmente, consideraron que impedir acceder al mecanismo temporal de regularización que defina el Gobierno Nacional desconoce el derecho a la igualdad (Artículos 13 y 100) porque discrimina a la persona por su nacionalidad, por su origen, no obstante que los extranjeros disfrutan en Colombia de los mismos derechos que los nacionales. Finalmente, argumentaron que la imposibilidad de acceder a la conmutación de la multa tipo 1 y 2 por asistencia a programa comunitario, implica un trato desigual, pues todas las personas deben acceder a esta conmutación.

1. Cargos contra el artículo 47. Los accionantes afirmaron que el artículo 47, que adicionó el

artículo 223A de la Ley 1801 de 2016, relativo al procedimiento a seguir para imponer las multas por infracción al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en adelante CNSC,¹¹ es inconstitucional por las siguientes razones:

1. La regla en virtud de la cual no podrá iniciarse el proceso verbal abreviado porque se pierde la oportunidad de conmutar la multa (literal b), la aceptación ficta de responsabilidad si el infractor cancela el valor de la multa o decide cambiar el pago de las multas tipo 1 y 2 (literal c) y la firmeza de la multa luego del plazo establecido (literal e) desconocen el derecho al debido proceso y en particular el debido proceso administrativo, previsto en el artículo 29 de la Constitución y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

1. En concreto, adujeron que ficta de responsabilidad y presunción de firmeza de la multa, afecta las normas constitucionales del debido proceso, porque: 1. Omite la realización de una audiencia pública, como lo preceptúa el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016; 2. Impide al ciudadano presentar, aportar y controvertir pruebas en dicha audiencia pública; 3. No se le permite impugnar la multa ante el inspector de policía, quien tiene facultad legal para imponerla; 4. Se permite imponer y tasar una multa, derivada de un comparendo, que en síntesis es la orden para que el ciudadano comparezca ante una autoridad de policía, en este caso de multas generales ante el inspector de policía; 5. Faculta, sin autorización legal, para que el personal uniformado que expide el comparendo y que señala la multa (pero no la impone), la aplique por esa presunción de firmeza. Se genera una multa por el comparendo, pero sin que el ciudadano pueda expresar opiniones, porque la norma prohíbe realizar el proceso verbal abreviado de competencia del inspector de policía; 6. Afecta el derecho constitucional previsto en el artículo 31, porque la providencia policiva que emana del inspector de policía que impone y cuantifica una multa, por ser de carácter jurisdiccional, al presumirse la firmeza de la multa que se señala en el comparendo, no se le permite apelarla; 7. La firmeza de una multa que indica un comparendo pero no impuesta legalmente por la autoridad de policía, lesiona la presunción de inocencia que contempla el artículo 29 superior.

1. Por último, explicaron que la firmeza de la multa, por no objetarse en el término legal, contradice el carácter preventivo de las normas de policía (establecido en el propio código), pues esta no se impuso por autoridad competente y es consecuencia de la violación del debido proceso. Por las mismas razones, aducen que la firmeza de la multa implica una sanción pecuniaria, que modifica justamente el carácter no sancionatorio de las medidas correctivas.

1. Inadmisión de la demanda. Mediante auto del 21 de febrero de 2022, se inadmitió la demanda. En relación con los cargos contra el artículo 43, se expuso que los demandantes no consideraron decisiones previas de la Corte sobre este artículo y que los cargos contra los restantes numerales, sobre los que no existe pronunciamiento, no cumplían los mínimos argumentativos para estructurar el concepto de violación.

1. En efecto, el citado Auto advirtió que el legislador adicionó el artículo 183 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia -en adelante CNSC-, y que la Corte se pronunció sobre varios numerales que se reproducen en la disposición acusada. En efecto, recordó que en las Sentencias C-054 de 2019 y C-093 de 2020, la Corte se pronunció sobre el numeral 2 (prohibición de ser nombrado o ascendido en cargo público) y sobre los numerales 4 y 5 (renovar el registro mercantil y contratar o renovar contratos con el Estado) y concluyó que estas prohibiciones son compatibles con la Constitución, razón por la cual existía, prima facie, cosa juzgada constitucional material. Además, en la Sentencia C-142 de 2020, la Sala encontró compatible con la Constitución el deber de toda persona de pagar las multas, sin perjuicio de su condición económica y social, por lo que no se podía alegar que se tratara de una medida desproporcionada.

1. También se indicó que las consideraciones de la Sentencia C-093 de 2020 deben tenerse en cuenta para efectos de analizar la limitación de inscribirse en concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues, aunque se trata de un contenido normativo nuevo, la Corte se ocupó de juzgar la compatibilidad con la Constitución de la restricción para

ser nombrado en cargos de carrera por el no pago oportuno de las multas.

1. Sobre los demás numerales, el Auto encontró que el cargo contra la restricción para adelantar trámites en las oficinas de tránsito y transporte carecía de los requisitos de pertinencia y especificidad, pues no limita la libertad de locomoción. En lo relativo a la limitación para entrar a formar parte de las escuelas de formación de la Fuerza Pública y renovar el porte de armas, se encontró que el cargo por violación del libre desarrollo de la personalidad no cumplía con los requisitos de pertinencia y especificidad porque se construyó al margen de considerar que este derecho está limitado por el orden jurídico. Finalmente, sobre la restricción de acceder al mecanismo de regularización que expida el Gobierno Nacional por desconocimiento de la igualdad, se advirtió que el cargo se estructuró a partir de considerar que el legislador utilizó un criterio sospechoso, pero sin cumplir las exigencias mínimas de un cargo por violación de esta garantía.

1. Sobre los cargos formulados contra el artículo 47 que adicionó el artículo 223A, se observó que el ataque contra cuatro literales de esta disposición tenía un núcleo argumentativo común: que desconoce el debido proceso y el principio de doble instancia el hecho de que la disposición acusada contenga una regla según la cual el proceso verbal no se iniciará cuando no se objete el comparendo en los tres días hábiles siguientes, la aceptación ficta de responsabilidad, la firmeza de la multa y la pérdida de beneficios, desconocen el debido proceso y el principio de la doble instancia. Este argumento, se dijo en el Auto, partía de considerar que los literales demandados del artículo 47 de la Ley 2197 de 2021 anulan o desconocen por completo el artículo 223 del CNSC, en el cual se regula un proceso verbal abreviado a cargo de los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía y sus diferentes etapas, sin tener en cuenta que la disposición acusada establece expresamente que sus reglas se aplican “sin perjuicio del procedimiento del artículo 223” por lo que el cargo carecía de los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia. Bajo esta consideración general, se analizaron cada uno de los numerales acusados, para concluir que la falta de los requisitos mínimos se acentuaba en la argumentación particular propuesta en la demanda.

1. El 28 de febrero de 2022, esto es, dentro del término de ejecutoria del auto que inadmitió la demanda, los accionantes presentaron la correspondiente corrección. Manifestaron que desistían de la demanda presentada el 31 de enero de 2022 y que procedían a reformularla y a subsanarla. Concretamente, redefinieron el objeto del reproche y precisaron que la demanda se dirigía contra el inciso primero del artículo 43 y sus numerales 2 y 6 y contra los literales b) y e) del artículo 47, por violación de los artículos 13, 16, 25 y 40 de la Constitución Política.

1. El Magistrado sustanciador consideró que el escrito de subsanación debía tenerse como tal, pues la figura del desistimiento no es aplicable a los procesos que se inician por una demanda en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.¹²

1. Corrección de los cargos contra el artículo 43. Los demandantes argumentaron que si bien en la Sentencia C-093 de 2020, la Corte juzgó el numeral 2 del artículo 43, y lo declaró exequible, lo hizo con fundamento en el artículo 125 de la Constitución, sin contrastarlo con el artículo 40. En particular, afirmaron que:

“[e]n la precitada sentencia se hizo referencia a la interpretación del mérito contenida en el artículo 125 superior, al vulnerar el principio del mérito, la corte hizo un análisis sobre los empleos de carrera, el sistema del mérito, la facultad del legislador al diferenciar un régimen general de carrera con uno específico (...). Se agregó por parte de la honorable Corte que el mérito no solamente comprende aspectos de capacidad técnica o profesional sino también los principios de la función pública a los que alude el artículo 209 superior y que por ello el legislador puede restringir el acceso a personas sancionadas penal, disciplinaria o fiscalmente, siempre que sean proporcionales. // Como se observa, no existe como se anuncia en el auto de su despacho, prima facie, la cosa juzgada constitucional, por ser el artículo señalado en la demanda ciudadana que originó la sentencia C 093 de 2020 el artículo 125, mientras que en esta es el artículo 40 superior.(...) Reiteramos, en las sentencias anteriores se mencionó como referencia el artículo 125 para no retirar del ordenamiento el

numeral 2 artículo 183 (sic) de la Ley 1801 de 2016, pero sin analizar de fondo el artículo 40 como derecho fundamental. El legislador en efecto tiene un amplio margen de configuración legislativa, pero sin desconocer el derecho fundamental ya comentado de acceso a los cargos públicos.”¹³

1. Para subsanar la demanda, los demandantes adujeron que los numerales 2 y 6 del artículo 43 desconocen el artículo 40.7 de la Constitución. Reiteraron que el artículo 40 permite restricciones por vía de la nacionalidad, pero la limitación prevista en el artículo demandado es desproporcionada, y “lesiona de manera grave el derecho fundamental de acceso a la administración pública”. En opinión de los accionantes, “no es proporcional establecer por parte del legislador, una sanción tan drástica, por el simple hecho de no cancelar una multa por posible infracción a una norma de convivencia ciudadana”¹⁴.

1. Así mismo, los actores insistieron en el cargo formulado por violación del artículo 13 de la Constitución, en particular por el mandato de protección a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en condición de vulnerabilidad. Se opusieron al argumento según el cual la limitación para el acceso a cargos públicos es temporal y superable al momento de pagar la multa. Para el efecto, afirmaron que existen personas en una situación económica que no es normal y no se considera a las personas de estratos 1 y 2, implicados en su mayoría en los comportamientos regulados en el artículo 35 de la Ley 1801 de 2016. Reiteraron que el argumento dado por la Corte en la Sentencia C-093 de 2020, según el cual estar en mora es una condición y no una inhabilidad, permite perpetuar la desigualdad, dado que incluso las personas piden prestado para pagar el PIN de los concursos y que la posibilidad de pagar la multa es un supuesto irreal, que es propio de personas que están detrás de un escritorio, que no conocen la realidad y que tienen empleo. Sugieren que el fin perseguido por la norma podría armonizarse con el mandato de protección especial a personas vulnerables si la Corte señala que las consecuencias del impago de las multas no se aplican a las personas que habitan los estratos 1 y 2.

1. Sobre el numeral 6, además de reiterar la violación del artículo 40-7, los demandantes expusieron que la norma crea una especie de inhabilidad que imposibilita al ciudadano porque de entrada se le excluye de la posibilidad de participar en el concurso. En sus palabras, “en la sentencia C 093 de 2020 se indicaba que si una persona participaba en el proceso meritocrático y estaba en lista de elegibles, bien podía pagar la multa y con ello se superaba la condición y limitante. Pero en el evento señalado del numeral 6 artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, en la práctica se le inhabilita, porque no puede participar en los concursos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, es decir de entrada se le excluye al primer paso, y del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos.”¹⁵ Añadieron que la norma no se compadece con el carácter disuasorio de las medidas correctivas, y sí afecta de manera excesiva y desproporcionada el derecho de acceso a cargos públicos por cuando impide el acceso a los cargos, e incluso la participación en una etapa inicial del concurso de méritos.¹⁶

1. Corrección de los cargos contra el artículo 47. En lo relativo a la corrección de los cargos contra el artículo 47, los accionantes solo acusaron los literales b) (término perentorio para objetar la orden de comparendo) y e) (firmeza de la multa). En esencia reiteraron que los enunciados acusados: (i) omiten la realización de una audiencia pública; impiden al ciudadano presentar, aportar y controvertir pruebas; (ii) no se permite impugnar la multa ante el inspector de policía; (iii) se permite imponer y tasar la multa derivada de un comparendo; y (iv) la presunción de firmeza de la multa faculta al personal uniformado para imponerlas, aún cuando solo el inspector de policía tiene competencia para el efecto.

1. También reiteraron que la persona puede acogerse al descuento de ley y paralelamente a la audiencia pública del proceso verbal abreviado. Además, sostuvieron, al igual que en la demanda inicial, que el proceso verbal “ya no existe” y citaron in extenso los fundamentos de la Sentencia T-590 de 2017, sobre funciones jurisdiccionales ejercidas por autoridades administrativas y la aplicación del derecho al debido proceso.

1. Auto mixto de admisión y de rechazo. Mediante Auto del 15 de marzo de 2022, se decidió admitir la demanda contra el inciso primero y los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, por el cargo por violación del artículo 40 de la Constitución Política. Así mismo, se rechazó la demanda contra los numerales 1, 8, 3, 5, 9, y 10 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, por la violación de los artículos 13, 16, 24, 29, 25, 40, y contra los literales c y f por violación de los artículos 29, 8 de la CADH y 31 de la Constitución Política, porque los demandantes no presentaron argumentos para corregir la demanda. Además, se rechazó la demanda contra los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, por la violación del artículo 13 de la Constitución, y contra los literales b) y e) del artículo 47, por la violación de los artículos 29 y 8 de la CADH.

1. El Auto constató, prima facie, y en aplicación del principio pro actione que en la Sentencia C-093 de 2020 la Corte solo juzgó la compatibilidad con la Constitución de la limitación para ser nombrado o ascendido en cargo público respecto de los cargos de carrera y los de libre nombramiento y remoción previstos en el artículo 125, pero no analizó la constitucionalidad de la limitación en relación con otros tipos de servidores como los de elección popular y los trabajadores oficiales, que también aparecen en esta disposición constitucional. Tampoco juzgó su aplicación respecto de otras formas de provisión de empleo por nombramiento (encargo o nombramiento provisional). Por otra parte, y también a primera vista, la Corte solo estableció una relación entre el artículo 40 (parámetro invocado por los accionantes) y el artículo 125, que solo sirvió para analizar la limitación para ser nombrado o ascendido en cargos de carrera administrativa, pero no se extendió a otras categorías de empleo o formas de nombramiento. Por estas razones decidió admitir el cargo.

1. El Auto constató que el numeral 6 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, modificado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, establece que el no pago de las multas impide inscribirse a concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuestión que no había sido juzgada la Corte pues se trata de un contenido normativo nuevo, por lo que decidió admitir el cargo.

1. Además, se reiteró que el cargo formulado por violación del principio de igualdad no cumplía la carga argumentativa especial necesaria para suscitar un juicio de constitucionalidad por violación del artículo 13 de la Constitución Política. En el auto se señaló que el cargo se estructuraba sobre argumentos que no son de naturaleza constitucional, como el relacionado con la descalificación de las personas que afirman que la limitación se supera al pagar la multa -que están en un escritorio y que no conocen la realidad-; el fallo sobre el delito de aborto (que no tiene ninguna relación con este caso); y, consideraciones que no tienen sustento empírico (la tasa de desempleo y la afirmación según la cual las personas de los estratos 1 y 2 a las que más multas se le imponen por violar las relaciones entre las autoridades y las personas).

1. Por otro lado, en la corrección de los cargos propuestos contra el artículo 47 los accionantes mantuvieron los mismos argumentos que se plantearon originalmente contra los literales b) y e) del artículo en comento. En consecuencia, se concluyó que los actores no corrigieron la demanda en los términos indicados en el Auto proferido el 21 de febrero de 2022. En particular, se señaló que persistía la falta de certeza en la lectura de la norma para construir los cargos, por lo que dispuso su rechazo.

1. El auto mixto se notificó por medio del estado No. 039 de 2002 del 17 de marzo de 2022, según da cuenta la constancia secretarial correspondiente.¹⁸ Así mismo, la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que no se interpuso recurso de súplica contra los cargos que fueron objeto de rechazo.¹⁹

1. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver los cargos que fueron admitidos de la demanda citada en la referencia.

La presunta vulneración del derecho fundamental a acceder a cargos públicos (artículo 40-7

de la Constitución Política). Único cargo admitido

1. Los accionantes consideran que el inciso primero y los numerales 2 y 4 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, que establecen una limitación para ser nombrado o ascendido en cargo público y la restricción para inscribirse en concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil, respectivamente, transgreden el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, consagrado en el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución.

1. En primer lugar, los demandantes sostienen que no existe cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-093 de 2020, que declaró exequible el numeral 2 del artículo 183 del CNSC, y que dispone que si luego de seis meses de la imposición de una multa esta no ha sido pagada con sus correspondientes intereses, la persona no puede ser nombrada o ascendida en cargo público. Señalan que “[e]n la precitada sentencia se hizo referencia a la interpretación del mérito contenida en el artículo 125 superior, al vulnerar el principio del mérito, la corte (sic) hizo un análisis sobre los empleos de carrera, el sistema de mérito, la facultad del legislador al diferenciar un régimen general de carrera con uno específico (Fuerza pública, policía, rama judicial), que el mérito es la piedra angular de este principio de ingreso a la administración pública, y que el legislador puede establecer límites basados en la moralidad pública y administrativa.”²⁰ Explican que “(...) en las sentencias anteriores se mencionó como referencia el artículo 125 para no retirar del ordenamiento el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, pero sin analizar a fondo el artículo 40 como derecho fundamental,”²¹ así como tampoco se analizó su núcleo esencial.²²

1. En segundo lugar, y para sustentar el cargo, explican que el legislador tiene amplia facultad de configuración para establecer restricciones, pero debe respetar el contenido de este derecho fundamental, que implica que “(...) todas las personas y ciudadanos tenemos derecho a la conformación, ejercicio, y control del poder político, y entre esos derechos se encuentra el de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (numeral 7), salvo los

colombianos por nacimiento o por adopción con doble nacionalidad.”

1. Recuerdan que una de las formas de acceso a los cargos públicos es la carrera administrativa, para lo cual el ciudadano tiene que inscribirse los concursos que adelante la Comisión Nacional del Servicio Civil. Advierten que “[e]s cierto que el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución señala que la Ley reglamentará la excepción respecto del ingreso o acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de los que tengan doble nacionalidad, pero la norma demandada, por el simple hecho de no cancelar una multa, originada en un proceso policivo, que según las voces del artículo 1801 de 2016 (sic) son normas de carácter preventivo, lesiona de manera grave el derecho fundamental de acceso a la administración pública, no es proporcional establecer por parte del legislador una sanción tan drástica, por el simple hecho de no cancelar una multa por posible infracción a una norma de convivencia.”²³

1. Sobre el numeral 6, precisan que “[i]ncluso en la Sentencia C-093 de 2020 se indicaba que si una persona participaba en el proceso meritocrático y estaba en la lista de elegibles, bien podía pagar la multa y con ello se superaba la condición y limitante. Pero en el evento señalado en el numeral 6 artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, en la práctica se le inhabilita, porque no puede participar en los concursos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, es decir de entrada se le excluye del primer paso, y del derecho fundamental de acceso a cargos públicos.”²⁴ Por lo anterior, consideran que el carácter preventivo de las normas de policía queda “completamente desconocida” por la imposición de una sanción “completamente drástica y desproporcionada.”²⁵

1. Por estas razones, los demandantes solicitan que se declare la inexecutable de los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.

A. Intervenciones

1. El 29 de marzo de 2022, se fijó en lista el proceso y se desfijó el 18 de abril siguiente.²⁶ Dentro del término de fijación en lista, la Corte Constitucional recibió 6 intervenciones. El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo, solicitaron la declaratoria de exequibilidad del inciso primero y de los numerales 2 y 6 del artículo 43. Por su parte, la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad Libre solicitaron la declaratoria exequibilidad del numeral 2 y la inexequibilidad del numeral 6 de la disposición parcialmente acusada. A continuación, se resumen los argumentos propuestos por los intervinientes:²⁷

a. Intervenciones que solicitan la exequibilidad del inciso primero y de los numerales 2 y 6 del artículo 43

a. Departamento Administrativo de la Función Pública

1. El 8 de abril de 2022, el Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública solicitó la declaratoria de exequibilidad del inciso primero y de los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022.

1. De manera preliminar, el interviniente resume los cargos presentados inicialmente, el contenido del auto de inadmisión y del auto mixto, para luego pronunciarse solo respecto del cargo admitido. El argumento central de la defensa consiste en sostener que, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución, el legislador tiene amplia facultad de configuración normativa para determinar las condiciones para el acceso a cargos públicos y, en particular, la determinación de un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que limitan este

derecho fundamental. Sobre el particular se afirma que “(...) el legislador atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad puede precisar las inhabilidades y prohibiciones originadas de una infracción, que en el presente caso, surgen por el incumplimiento de un deber legal, sin que ello implique una vulneración a las disposiciones constitucionales.”²⁸

1. Cita apartes de la Sentencia C-825 de 2004, sobre la competencia general del legislador para restringir los derechos fundamentales, así como apartes de la Sentencia C-142 de 2020, sobre el principio de proporcionalidad y la facultad del legislador para restringir los derechos fundamentales. A partir de estas citas concluye que la Constitución permite que el legislador limite el derecho fundamental a acceder a cargos públicos porque este no es absoluto, pero las restricciones deben ser razonables y proporcionadas. Además, con fundamento en el interés general, el legislador tiene competencia para establecer requisitos que no tienen relación con la aptitud para desempeñar el cargo.

1. Al aplicar estos criterios al caso concreto concluye que “(...) podemos observar que contrario a lo manifestado por los demandantes, el inciso primero y los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, no infringen lo dispuesto en el artículo 40.7 de la Constitución Política, toda vez que las consecuencias impuestas por el legislador por el no pago de multas, buscan garantizar el cumplimiento de obligaciones pecuniarias a favor del Estado, razón por la cual, no desbordan los límites del ordenamiento constitucional. Así mismo, debemos tener en cuenta que este H. Tribunal ha manifestado en diferentes pronunciamientos que las multas son restricciones temporales, toda vez que terminan con el pago de la multa (Sentencias C-054 de 2019 y C-093 de 2020), como lo reconocieron los demandantes. En este orden de ideas, debemos afirmar que la medida acusada de inconstitucional, es proporcional e idónea para alcanzar el fin propuesto, a saber, asegurar el pago de las multas ocasionadas por el desacato o comportamiento contrario a la convivencia, y no restringe de manera definitiva el derecho fundamental al acceso a la administración pública.”²⁹ De acuerdo con lo anterior, sostiene que la medida es razonable y proporcionada porque el “(...) fin previsto por el legislador es en ultimas coaccionar o persuadir al infractor o contraventor al pago de la multa que le fuere impuesta, por infringir la convivencia pacífica.”

1. Luego de presentar estos argumentos, el interviniente señala que los argumentos que sustentan los cargos no son pertinentes, pues obedecen a consideraciones generales que no explican cómo las disposiciones acusadas desconocen la Constitución. Argumenta que “[e]n conclusión no se cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues si bien hay un despliegue de la demanda, en ella no se expresan las razones por las cuales se considera que la disposición acusada es contraria a la Carta Política, es decir, que se desarrolla un enunciativo normativo, más sin embargo (sic) no se concretan de manera razonable los cargos formulados, citando al mismo tiempo algunas sentencias de la Corte Constitucional afines a las normas vulneradas.”³⁰ Para sustentar este argumento cita apartes de las Sentencias C-297 de 1999 y C-128 de 2019 y concluye que los cargos son infundados y que las normas acusadas no desconocen la Constitución.

1. El 18 de abril de 2022, el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia intervino para solicitar la exequibilidad del inciso primero y de los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022.

1. El interviniente precisa que el empleo público no es un derecho, sino un conjunto de funciones y responsabilidades para el cumplimiento de los fines del Estado, de acuerdo con la definición propuesta en la Ley 909 de 2004. De lo anterior, advierte que “(...) el acceso y los requisitos para ingresar y ascender a la función pública, puedan ser definidos por el legislador, quien además de valorar el mérito como factor principal de acceso, también está en la posibilidad de definir otros requisitos respecto de los particulares que quieran acceder a estos empleos en el marco de concursos o que estando en carrera puedan ascender en ella.”³¹ Esto incluye, a juicio del interviniente, fijar requisitos relacionados con la moralidad pública.

1. Sobre los enunciados acusados, considera que contienen un requisito para ejercer un cargo público y se explican en la existencia de una obligación clara, expresa y exigible por el incumplimiento de una norma de convivencia. En este marco, las medidas son proporcionales porque la restricción termina con el pago y se origina solo en el evento en que el infractor no paga. Se trata de una medida idónea porque no solo es útil para lograr el pago, sino para asegurar que la persona cumpla con todas sus obligaciones legales. En su opinión, las medidas no afectan el núcleo esencial del derecho a ejercer cargos o funciones públicas,”(...) pues para acceder a desempeñar funciones y cargos públicos, el legislador puede establecer otros requisitos distintos al mérito, pero relacionados con la idoneidad moral de la persona, siempre y cuando estos requisitos sean proporcionales, como en este caso, y no impidan indefinidamente la posibilidad de acceder a los mismos.”³² En opinión del interviniente, la medida es proporcionada porque la condición habilitante depende de la misma persona para continuar con el proceso para ejercer funciones públicas y tiene sustento en la moralidad pública.

1. Advierte que la regla de ascenso, prevista en el numeral 2, y la prohibición de inscripción, prevista en el numeral 6, se refieren solo a los cargos de carrera; mientras que la prohibición de ser nombrado, prevista también en el numeral 2, se aplica a los cargos de carrera y a los de libre nombramiento y remoción, pero advierte que el legislador tiene competencia para fijar requisitos en ambos grupos de empleos. Precisa que la prohibición, en todo caso, no es aplicable a los servidores de elección popular, pues no se les aplica el nombramiento o el ascenso por concurso. Sin embargo, considera que la Corte debe estudiar este asunto para determinar si la prohibición también se extiende a esta clase de servidores. Para el caso del acceso a concursos, el interviniente aduce que el legislador está facultado para diseñar requisitos adicionales al mérito con fundamento en los principios de la función administrativa previstos en la Ley 909 de 2004.

1. A su juicio, “[e]xigir a un ciudadano que desea aspirar a la función pública, que podrá ser nombrado en un cargo público o que podrá acceder a la carrera, que cumpla con sus

obligaciones de pago por el incumplimiento o la infracción de una norma de convivencia, no resulta desproporcional, ni limita indefinidamente su posibilidad de acceso a la función pública, pues la restricción desaparece con el cumplimiento de la obligación. Los numerales acusados aseguran el cumplimiento del artículo 122 constitucional que señala que “Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben”, pues los ciudadanos y, en especial, quienes van a desempeñar un cargo público, además de los requisitos funcionales y competenciales exigidos, deben cumplir cabalmente con las leyes, incluidas por supuesto las de convivencia ciudadana.”³³ Por esta razón no se desconoce el núcleo esencial del derecho a acceder a cargos públicos, pues se trata de una restricción temporal y que se impuso de acuerdo al debido proceso en el marco del proceso de policía y que debe cumplir quien aspira al ejercicio de la función pública.

1. Explica que la carga de cumplir los requisitos para acceder al cargo “(...) hace parte de las condiciones para ejercer el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para elegir, ser elegido y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40, numerales 1º y 7º de la Constitución).”³⁴ Esto explica que existan consecuencias para las personas que no cumplan los requisitos, como la revocatoria del nombramiento, y consecuencias para quien posea a una persona sin los requisitos, como la configuración de una falta disciplinaria. Finalmente cita algunas consideraciones vertidas en la Sentencia C-032 de 2021 que, aunque se refiere a deudores alimentarios contiene consideraciones relevantes sobre el cumplimiento de deberes por parte de los servidores públicos.

iii) Ministerio de Defensa Nacional

1. El 18 de abril de 2022, el Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa intervino para solicitar, por una parte, que la Corte se declare inhibida para pronunciar un fallo de fondo y, por otra parte, para que declare la exequibilidad de los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.

1. El interviniente resume el auto mixto de admisión parcial y de rechazo, así como los cargos que proponen los demandantes y formula la “excepción de ineptitud sustancial de la acción pública de inconstitucionalidad.” Sintetiza algunas de las reglas sobre la materia de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y concluye que la Corte debe declararse inhibida porque “[l]as afirmaciones que obran están revestidas de impertinencia e insuficiencia, dado que la consagración que hace las normas en los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la ley 2197 de 2022, en lo que parece ser el “concepto de la violación” -simplemente porque el demandante no lo especificó-, simplemente realiza una somera indicación del artículo vulnerado, como es el artículo 40 de la Constitución.”³⁵ Adicionalmente, se pronuncia sobre la insuficiencia argumentativa en la construcción de un cargo por violación de la igualdad, que fue rechazado.³⁶

1. Como segunda propuesta, el Ministerio defiende la exequibilidad de las disposiciones acusadas. A manera de contexto, se refiere a los propósitos del CNSC en tanto herramienta para prevenir, controlar y atacar conductas que atentan contra la seguridad y la convivencia, así como la diferencia entre función y actividad de policía. Además, se refiere al espacio público como un instrumento para lograr la convivencia.³⁷ Expone las generalidades de la Ley 2197 de 2022 y de la Ley 1801 de 2016, para resaltar que la reforma “(...) fue estructurada para brindar herramientas que permitan al ciudadano el goce y disfrute de derechos y libertades dentro del ámbito que establece la Constitución tanto en los principios fundamentales como en los deberes constitucionales, aunado a ese deber de colaboración armónica que se promulga entre las entidades del Estado, incluso entre las ramas del poder público, sin desconocer la autonomía de las mismas.”³⁸

1. Destaca que los comportamientos contrarios a la convivencia “(...) fueron creados por el legislador -dada la libertad de configuración-, como una categoría novedosa y particularmente necesaria en un Estado Social de Derecho como el colombiano, para que las autoridades de la República puedan asegurar la convivencia pacífica como principio esencial del Estado y en desarrollo de los deberes ciudadanos de que trata el artículo 95 del Estatuto

Superior, según el cual “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.”³⁹ Aduce que “(...) los comportamientos contrarios a la convivencia como categoría novedosa introducida por el Congreso en su libertad de configuración legislativa, por su naturaleza preventiva no lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos protegidos, luego no entrañan antijuridicidad y por eso no hacen parte del ius puniendi.”⁴⁰

1. El interviniente reitera la definición legal de la multa y explica que el Congreso de la República redujo a un 50% el monto a pagar por concepto de multas generales con la expedición de la Ley 2197 de 2022, y que las multas tipo 1 y 2 pueden conmutarse por participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, lo que evita el pago de sumas de dinero. Además, recuerda que el pago de la multa durante los cinco días siguientes a la expedición del comparendo, “(...) constituye un descuento por pronto pago, lo que significa que de \$133.333, pesos pagaría \$66.666.”⁴¹

1. Expone las conductas a la convivencia que se cometen con mayor frecuencia (desacatar la orden de policía; portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes en lugares abiertos al público; portar y consumir sustancias prohibidas en el espacio público y reñir o incurrir en contravenciones violentas que pueden derivar en agresiones físicas) y presenta un cuadro con la cantidad de multas que se han impuesto desde el 2017 y hasta el 2022, para un total de 6.446.843; según el cuadro 4.592.081, no han sido canceladas y corresponden a multas tipo 1, 2, 3 y 4. Esto da cuenta de una falta de pago del 71,22% del total de las multas. Por lo anterior, concluye que “(...) se desprende la necesidad de que el Estado cuente con mecanismos idóneos que permitan exigir el pago de emolumentos que surgen del mismo actuar de la persona, es decir, acá no estamos frente a impuestos generados por situaciones de Estado, sino por comportamientos que la persona debió asumir en concordancia con el artículo 95 de la norma superior, pero con su libre albedrío, quiso desconocer, aunado a que no llevó a cabo ninguna actividad para remediarlo de manera célere como una conmutación de la misma o un descuento por pronto pago.”

1. Posteriormente describe las fases del procedimiento de policía que da lugar a la imposición de la multa (comparendo, inicio del proceso verbal abreviado, apelación y notificación del pago de la multa), para concluir que se trata de un proceso reglado que se impone luego de una actuación voluntaria de la persona que infringió una norma de convivencia. Sostiene que las consecuencias lesivas son una medida idónea para lograr el pago de la multa y son necesarias porque cesan una vez se paga la multa, e incluso existen mecanismos para no pagar la multa u obtener un descuento en su pago. Además, se trata de medidas proporcionales porque “(...) la coacción respecto del pago responde a la necesidad de lograr el cese de conductas contrarias al orden público y al bienestar general.”⁴² En el mismo sentido, advierte que el legislador puede establecer requisitos adicionales para el ejercicio de un cargo distintos al mérito, relacionados con la idoneidad moral de la persona y con sustento en los principios de la función administrativa.

1. Precisa que “(...) el legislador puede establecer otros requisitos distintos al mérito, pero relacionados con la idoneidad moral de la persona, siempre y cuando estos requisitos sean proporcionales, resaltando como ejemplo exigir que una persona no se encuentre registrada en sistemas de deudores morosos ante el Estado, como es el caso que nos ocupa.”⁴³ Esto porque “el derecho de acceso al ejercicio de empleos y funciones públicas impone como carga a sus titulares, el que reúnan las calidades y requisitos exigidos para el efecto por la Constitución o la ley,”⁴⁴ puesto que este derecho tiene importancia de cara a materializar el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

1. Sobre los cargos de carrera argumenta que “(...) contrario a lo que afirman los demandantes los artículos 40 y 125 constitucionales le otorgan al legislador un amplio margen para definir las calidades, requisitos y restricciones de ingreso y permanencia en el empleo público, por lo cual es totalmente justificable solicitarles que para presentarse a concursos o para ser nombrados o ascendidos se deba cumplir con el pago de las obligaciones pendientes por el incumplimiento de una ley y sobre todo al tratarse de asuntos de convivencia ciudadana, pues todo servidor público está llamado responder a las

necesidades concretas de una persona o de una comunidad y en este sentido debe acatar las sanciones que se impusieron en razón a un actuar contra normas de convivencia esto hace parte de la noción amplia de integridad que se espera del ejercicio de una función pública.”⁴⁵

1. Sobre el numeral 6, explica que “[s]i bien esta condición está dada para la participación en concursos de mérito en donde se puede cuestionar que es posible coartar el libre derecho a la participación, esta normativa resulta plenamente constitucional dada la proporcionalidad en su aplicación puesto que la condición se supera con el pago de las multas que el aspirante tenga a su cargo cumplir, puesto que las convocatorias para la participación en concursos de méritos que adelanta la comisión nacional del servicio civil cuentan con un cronograma de fechas clara y previamente definidas, desde el lapso para la compra de pines, fechas límite para postulación, fechas de presentación de pruebas, entre otras etapas que contienen tiempos lo suficientemente amplios para que el ciudadano aspirante pueda superar la situación temporal que predica la norma demandada.”⁴⁶

1. Adicionalmente presenta algunas consideraciones sobre la violación del derecho al trabajo respecto de personas de estratos 1 y 2, y advierte que esta obligación es predicable de todas las personas y que, en todo caso, los demandantes no estructuraron adecuadamente el juicio de igualdad (término de comparación y justificación del trato diferenciado).

1. Finalmente el interviniente cita los artículos 1 y 2 de la Constitución, así como el artículo 1 del CNSC y algunos apartes de las Sentencias C-054 de 2019 (sobre la exequibilidad de las prohibiciones de renovar el registro mercantil y celebrar contratos con el Estado), C-093 de 2020 (sobre prohibición para ser nombrado o ascendido en cargo público) y C-032 de 2021 (que estudió el registro de deudores alimentarios), para reiterar que el legislador puede establecer requisitos adicionales para el cumplimiento de obligaciones con la administración de cara al acceso a cargos públicos.

iv) Defensoría del Pueblo

1. El 18 de abril de 2022, el Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad de los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la 2197 de 2022.

1. Luego de transcribir la norma demandada, sintetizar los argumentos de la demanda y plantear el problema jurídico, se ocupa del caso concreto. Explica que el caso debe resolverse de acuerdo con el test de proporcionalidad y con fundamento en “(...) la facultad discrecional del legislador para establecer prohibiciones para el acceso a cargos públicos, para así determinar su constitucionalidad.”⁴⁷

1. Sostiene que, de acuerdo con un análisis histórico de la Ley 2197 de 2022, “(...) el NO pago de las multas impuestas por comportamientos contrarios a la convivencia y seguridad ciudadana, están generando un freno en la implementación de los programas culturales que deben adelantar las Alcaldías Municipales y Distritales para fortalecer el ejercicio de la Convivencia ciudadana.”⁴⁸ Advierte que el artículo 180 del CNSC dispone que el 60% del recaudo se debe destinar al fortalecimiento de la cultura ciudadana, la pedagogía y la prevención en materia de seguridad. Reitera que el caso debe resolverse aplicando el test de proporcionalidad y teniendo en cuenta “(...) la facultad discrecional del legislador para establecer prohibiciones para el acceso a cargos públicos, para así determinar su constitucionalidad.”⁴⁹

1. Recuerda que la imposición de las multas en el marco de los procesos policivos tiene como propósito disuadir al ciudadano de cometer conductas que afecten la seguridad o la convivencia ciudadana y prevenir su comisión, razón por la cual “(...) la restricción establecida en la norma demandada tiene como finalidad la materialización de las sanciones impuestas como medidas correctivas en aras de la convivencia ciudadana, espina dorsal del Estado Social de Derecho.” Cita el artículo 183 del CNSC para resaltar que las medidas

previstas tienen como finalidad convencer al infractor de pagar la multa oportunamente, evitar que el ciudadano incurra nuevamente en esas conductas, así como generar un efecto de prevención general en la ciudadanía.

1. Las medidas acusadas se inscriben en estas finalidades, por lo que tienen sustento en la Constitución, pues la convivencia pacífica, la protección al medio ambiente y la salud pública son fines importantes del Estado, por lo que "(...) considera esta Delegada que la prohibición para ser nombrado o acceder a cargos públicos e inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil cuando se está en mora en el pago de una multa, cumple con el criterio de necesidad y finalidad de la restricción al derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos como componente del Derecho a la participación en política."⁵⁰ Así mismo considera que las medidas son razonables y proporcionadas para perseguir estos fines, pues "(...) el Legislador en su amplia potestad discrecional, pudo incluso establecer sanciones más drásticas, por ejemplo: la inhabilidad, la prohibición absoluta para el acceso al servicio público o un plazo posterior al pago de la multa para mantener la prohibición."⁵¹

1. Explica que el legislador puede definir las condiciones del mérito para cada uno de los cargos, lo que incluye fijar requisitos de capacidad e idoneidad, de acuerdo con el principio de moralidad pública. "Es así como, el legislador al establecer una restricción condicionada y temporal al derecho a acceder a cargos públicos en aras de proteger la moral pública y administrativa, estableciendo la idoneidad en los factores objetivos y subjetivos de quienes aspiren a los cargos públicos, es proporcional, teniendo en cuenta que la prohibición establecida en los numerales 2° y 7° del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 no es absoluta, pues la misma limita mientras el deudor no se ponga al día y; la limitante establecida en la prohibición de la norma demandada desarrolla el principio constitucional de moralidad, "⁵² para lo que cita apartes de las sentencias C-084 de 2018 y C-193 de 2016.

1. Por último, la Defensoría considera importante resaltar que en la Sentencia C-093 de 2020

se analizó una situación jurídica diferente, pues el parámetro que se utilizó fue el artículo 123 (sic), mientras que en este caso se trata de una demanda por violación del artículo 40 de la Constitución. Sin embargo, precisa que “(...) existe una relación natural entre el enunciado del numeral 7 del artículo 40 que tiene unos principios que se encuentran establecidos en el 123, la naturaleza de los artículos es la misma, siendo el artículo 123, en gran medida, un desarrollo del numeral 7° del artículo 40,”⁵³ por lo que las consideraciones de esta sentencia son pertinentes para resolver el presente caso.

a. Intervenciones que solicitan la exequibilidad del numeral 2 y la inexecutableidad del numeral 6

i. Intervención de la Universidad Pontificia Bolivariana

1. El 8 de abril de 2022, la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana intervino para solicitar la declaratoria de exequibilidad del numeral 2 y la declaratoria de inexecutableidad del numeral 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022.

1. Sobre el numeral 2, argumentan que la medida es compatible con el artículo 40 de la Constitución porque impone una restricción razonable y proporcionada sobre el derecho fundamental a la participación, de acuerdo con el estándar fijado por la Corte en las Sentencias C-651 de 2006 y C-093 de 2020. Señala que la medida es idónea porque persigue dos fines legítimos,⁵⁴ esto es, la convivencia y la moralidad administrativa y es conducente porque la “(...) prohibición de ser nombrado y ascendido en un cargo público constituye un incentivo conducente para que las personas cancelen sus multas.”⁵⁵ A partir de lo anterior, el interviniente señala que es necesario contar con funcionarios públicos probos que adecúen sus actuaciones al principio de moralidad administrativa, del cual se deriva “(...) el deber que tiene todo ciudadano, que aspira o es empleado del Estado, de respetar los derechos

fundamentales y las leyes, en especial cuando éstas se encaminan a aspectos puntuales relacionados con el bien común y los fines esenciales del Estado.”⁵⁶

1. Al igual que otros intervinientes sostienen que la medida es necesaria porque no existen otros medios menos lesivos para alcanzar las finalidades de lograr la convivencia pacífica y la moralidad pública porque el legislador no “cercena” el derecho a postularse y participar en procesos meritocráticos. La medida se ubica en un escenario intermedio en el que se restringe la participación en la menor medida posible. En cuanto a la proporcionalidad en estricto sentido, el interviniente argumenta que la limitación al derecho de participación es mínima, pues no es un derecho absoluto y el obstáculo se remueve una vez se paga la multa, mientras que se satisface en un alto grado la moralidad administrativa y la convivencia pacífica. “En conclusión, con la norma acusada la satisfacción de los principios de convivencia pacífica y moralidad administrativa se cumple en un alto grado, mientras que la restricción sobre el derecho a la participación es mínima.”⁵⁷

1. Sobre el numeral 6, la Universidad considera que desconoce el artículo 40 de la Constitución. Sostiene que la medida tiene los mismos fines constitucionales que la medida prevista en el numeral 2, es decir, busca facilitar la convivencia y aumentar el pago de las multas. Además, la medida es conducente respecto de los fines porque lleva a que “(...) las personas efectivamente paguen sus multas, pues si no lo hacen no podrán ni siquiera inscribirse al concurso de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo cual genera una significativa persuasión en el multado (fin inmediato); y, a no dudarlo, generará un decrecimiento en la producción de actos antijurídicos, pues, si los produce, será deudor de una multa y mientras la persona posea tal calidad, no podrá apuntarse al concurso (fin mediato).”⁵⁸

1. A pesar de lo anterior, se trata de la medida más lesiva posible respecto del derecho fundamental y de una alternativa que no es conducente para lograr el fin, puesto que imponer el pago de multas como requisito propio del mérito es excesivo. Para fundamentar

esta postura citan la consideración jurídica 143 de la Sentencia C-093 de 2020, en la que la Corte sostuvo que la prohibición de ser nombrado o ascendido por el no pago de las multas “(...) se ubica en un escenario intermedio, en el cual no se prohíbe el derecho a postularse y participar en los procesos meritocráticos de selección ni se desconoce el deber de proteger la vigencia y efectividad de los principios constitucionales.”⁵⁹ El grupo considera que se trata de la medida menos benigna y extrema porque prohíbe ab initio la participación de la persona en los procesos meritocráticos de selección y, en consecuencia, de una medida que no es indispensable para garantizar la convivencia pacífica y la moralidad administrativa.

1. Por consiguiente concluyen que: “(...) la norma consagra una restricción en el estado previo a la lesión del bien jurídico, pues le niega, de entrada, la participación en el proceso meritocrático al multado, y eso, a todas luces, desconoce de forma desproporcionada el deber de proteger la vigencia y efectividad del derecho fundamental enarbolado por el accionante. Ello contrasta con la existencia de otras medidas normativas, como la contemplada en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que restringe de forma razonable y proporcional el derecho a la participación al prohibir el nombramiento y ascenso a un cargo público.”⁶⁰

i. Intervención de la Universidad Libre

1. El 18 de abril de 2022, el Director del Observatorio y un docente investigador de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre intervinieron para solicitar la exequibilidad del numeral 2, la inexequibilidad del numeral 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022 y la exequibilidad de los literales b) y e) del artículo 47 ibidem.

1. Los intervinientes advierten que la ley de seguridad ciudadana busca materializar los fines de promover la prosperidad general y garantizar la eficacia de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, por lo que el legislador cuenta con mecanismos para

lograr el cumplimiento del derecho y, en particular, de las normas de policía y de los deberes de la persona. No se trata, como exponen los demandantes, de una simple multa, sino de lograr “(...) el cumplimiento de los derechos de las personas a la seguridad y de sus bienes, la tranquilidad y las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad, el derecho de reunión, la protección de bienes inmuebles, de igual forma respecto de la actividad económica, ambiente, minería, salud pública, patrimonio cultural y su conservación, las relaciones con los animales, el urbanismo, la libertad de movilidad y circulación, cada uno de estos con el mayor detalle posible.”⁶¹

1. En este contexto aducen que “(...) desde la teoría general, el desempeño de las funciones públicas debe ser ostentado por personas y ciudadanos que posean las más altas condiciones, siendo razonable que el legislador exija que el aspirante no sea un contraventor reiterativo que aspira a ejercer responsabilidades públicas en el cumplimiento de sus obligaciones.” En concreto, señalan que la Comisión Nacional del Servicio Civil debe socializar la prohibición que dispone el numeral 6 en sus convocatorias, para que las personas regularicen su situación y puedan participar en los concursos de méritos.

1. Sobre el numeral 2 del artículo 43, los intervinientes destacan que en la Sentencia C-093 de 2020, la Corte realizó un “control integral” y lo declaró exequible, razón por la cual “(...) sobre este aparte ha de operar cosa juzgada absoluta, lo cual se ratifica no solo con las numerosas menciones que se hace en la sentencia respecto del numeral 7 del artículo 40 constitucional, sino en el hecho de que efectivamente se utilizó como parámetro de control de la disposición del numeral 2 del artículo 183, el cual simplemente se copió en la Ley 2197, siéndole aplicable el juicio de constitucionalidad realizado a través de la sentencia C-093-2020,” por lo que debe declararse su exequibilidad.

1. En relación con la prohibición para inscribirse en concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Universidad afirma que el legislador desconoció la subregla de derecho sentada en la Sentencia C-093 de 2020,⁶² puesto que “(...) tal restricción, conforme al precedente, es inconstitucional porque restringe desproporcionalmente un derecho político y una libertad ciudadana básica: la capacidad de postularse a procesos de mérito en la

función pública y tener la oportunidad de participar.”⁶³ Precisan que el ciudadano debe tener la posibilidad de pagar las multas antes de la posesión o de que se perfeccione el ascenso: “lo ideal es que el contraventor sanee las multas que tiene durante el concurso y antes de posesionarse; y será el mismo ciudadano quien, sabiendo que tiene sanear sus multas para acceder a la función pública, no lo hace.”

1. Finalmente, el observatorio se pronunció sobre literales b) y e) del artículo 47 y solicitó su exequibilidad, pues consideró que se trata de medidas de descongestión que no afectan ninguna garantía del derecho al debido proceso.

A. Concepto del Ministerio Público

1. El 18 de mayo de 2022, la señora Procuradora General de la Nación rindió concepto, de acuerdo con el artículo 275-8 de la Constitución, y solicitó la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022.

1. Luego de transcribir el artículo 43 y sintetizar los cargos de la demanda, el Ministerio Público expone que el artículo 125 de la Constitución le confiere al legislador un amplio margen de configuración para definir los requisitos para el ingreso y el ascenso al empleo público, “(...) los cuales no solo pueden circunscribirse al mérito -la capacidad y los conocimientos- o la confianza, sino que también pueden incluir las calidades personales y de la función administrativa,”⁶⁴ de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, conceptúa que las medidas que impongan restricciones al derecho a acceder a cargos públicos deben superar un test estricto de razonabilidad, como ocurrió en las sentencias C-651 de 2006, C-093 de 2020 y C-032 de 2021.

1. La Procuradora General de la Nación desarrolla el test estricto. En primer lugar, considera que las medidas persiguen una finalidad constitucional, “(...) ya que buscan optimizar el principio de moralidad administrativa contenido los artículo 88 y 209 de la Carta Política,” dado que “(...) se pretende satisfacer el deber superior que impone a toda persona que ejerce función administrativa cumplir con la Constitución y las leyes”⁶⁵ En segundo lugar, advierte que las medidas son idóneas para cumplir esta finalidad porque permiten coaccionar al infractor y “(...) pueden interferir en sus aspiraciones de acceder a un cargo público, ya sea participando en el concurso de méritos respectivo o al momento de la posesión o ascenso a un empleo determinado.”⁶⁶

1. Las medidas son necesarias, en tercer lugar, porque no existen otros mecanismos menos lesivos para el derecho e igual de efectivos para optimizar el principio de la moralidad administrativa, pues “(...) las restricciones contenidas en las normas acusadas son intermedias entre las opciones posibles, puesto que no se deja sin reproche a quien desea acceder al servicio público y no ha cumplido con su deber de cancelar las multas impuestas por infringir la ley, pero tampoco se le inhabilita por un término indefinido o posterior a la fecha del pago de la sanción pecuniaria.”⁶⁷

1. Por último, la Vista Fiscal analiza la proporcionalidad en estricto sentido de las medidas y concluye que “(...) se trata de medidas que son estrictamente proporcionales, pues si bien tienen impacto en el derecho a acceder a cargos públicos, lo cierto es que no se trata de restricciones absolutas, sino de limitaciones que están supeditadas a la condición de pagar la multa adeudada al Estado.”⁶⁸

E. Resumen de las intervenciones

1. A continuación se presenta un cuadro con el resumen del sentido de las intervenciones y el concepto del Ministerio Público:

Interviniente

Solicitud

Departamento Administrativo de la Función Pública

Exequibilidad (inciso 1º y numerales 1 y 2)

Ministerio de Justicia y del Derecho

Exequibilidad (inciso 1º numerales 1 y 2)

Ministerio de Defensa

Inhibición/exequibilidad (numerales 1y 2)

Defensoría del Pueblo

Exequibilidad (numerales 1 y2)

Universidad Libre

Exequibilidad (numeral 2) e inexequibilidad (numeral 6); exequibilidad literales b y e del artículo 47

Universidad Pontificia Bolivariana

Exequibilidad (numeral 2) e inexequibilidad (numeral 6)

Procuraduría General de la Nación

Exequibilidad (inciso 1º y numerales 2 y 6)

I. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

A. Cuestiones previas

1. La Sala Plena en primer lugar, se pronunciará sobre las solicitudes de inhibición presentada por el Departamento Administrativo de la Función Pública⁶⁹ y el Ministerio de Defensa Nacional.⁷⁰ En segundo lugar, se pronunciará sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional en el presente caso respecto de la Sentencia C-093 de 2020, que declaró exequible el numeral 2 del artículo 183 del CNSC, tal y como lo solicitó la Universidad Libre.⁷¹ De superarse estas cuestiones previas, la Sala Plena procederá la con la presentación del caso, el planteamiento de los problemas jurídicos y la metodología para resolverlos.

a) Sobre las solicitudes de inhibición del Departamento Administrativo de la Función Pública
Ministerio de Defensa Nacional

1. Los artículos 2 y 6 del Decreto con fuerza de ley 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional,” se encuentran establecidos los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad.

1. Así, en el artículo 2 se dispone que la demanda debe presentarse por escrito y en duplicado y que, en su contenido, el demandante debe: 1) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; 2) indicar las normas constitucionales que se estiman infringidas; 3) presentar las razones por las cuales dichas normas se consideran violadas; 4) si se trata de la existencia de un vicio en el proceso de

formación de la norma, se debe, además, indicar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en que fue desconocido y; 5) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda.

1. En cuanto a la exigencia de exponer las razones por las cuales se considera que se vulneran las normas constitucionales, la Corte, de manera pacífica y reiterada, ha indicado que tales razones deben satisfacer unas condiciones mínimas para que sea posible realizar el control de constitucionalidad⁷². Lo anterior se traduce en que solo habrá lugar a iniciar un juicio de inconstitucionalidad, cuando la acusación presentada se apoye en razones 1) claras, esto es, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; 2) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; 3) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política; 4) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia y; 5) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto. Esto es: “plantear al menos un cargo concreto de inconstitucionalidad que satisfaga dichas condiciones mínimas, es decir, debe proponer verdadera controversia de raigambre constitucional.”⁷³

1. De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia ha sostenido de manera consistente que estas exigencias son plenamente compatibles con el carácter público de la acción, pues “(...) las acusaciones en contra de normas adoptadas por órganos representativos se apoyen en razones con aptitud para poner en duda la validez constitucional de la regulación, de modo que pueda apreciarse, al menos prima facie, un riesgo para la supremacía de la Constitución.”⁷⁴ Ahora bien, la imposición de exigencias excesivamente rigurosas puede traer como consecuencia “(...) reservar la acción solo a ciudadanos con especial formación en métodos de interpretación legal y constitucional,”⁷⁵ lo que implica desconocer su

carácter público, la vigencia del principio de supremacía constitucional (art. 4 C.P.), el derecho a participar en el control del poder político (art. 40-6 C.P.) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.). La importancia de la acción pública de inconstitucionalidad en el sistema jurídico colombiano justifica la existencia de requisitos mínimos y razonables para que la Corte pueda pronunciarse de fondo y para evitar que cualquier tipo de acusación pueda invalidar una decisión del Congreso de la República, que tiene pleno sustento en el principio democrático y que se presume acorde con la Constitución.

1. En el presente caso, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Defensa Nacional sostuvieron que la demanda no es apta para provocar un pronunciamiento de fondo porque los argumentos que sustentan el concepto de violación no cumplen con los requisitos de claridad, pertinencia, suficiencia, certeza y especificidad en los cargos.

1. El primero de los intervinientes señala que “(...) no existe ningún argumento que demuestre la inconstitucionalidad de la norma y/o que requiere ser condicionada, por su oposición a la Carta Fundamental, sino por el contrario una serie de argumentaciones subjetivas que no son pertinentes puesto que la acción se ejerce en defensa de la Constitución y por esta razón puede interponerla cualquier ciudadano, pues su finalidad no es la protección de intereses particulares, por lo que como lo ha dicho la misma Corte Constitucional, la simple denuncia de una contradicción sin argumentos objetivos y verificables o como resultado de interpretaciones confusas del ordenamiento jurídico vigente sin relevancia constitucional, no obstante recurrir a la cita de normas superiores, no constituye una formulación concreta del concepto de la violación constitucional de lo cual se deriva una ineptitud sustantiva en la demanda.”⁷⁶

1. El segundo interviniente sostiene que “[l]as afirmaciones que obran están revestidas de impertinencia e insuficiencia, dado que la consagración que hace las normas en los

numerales 2 y 6 del artículo 43 de la ley 2197 de 2022, en lo que parece ser el “concepto de la violación” – simplemente porque el demandante no lo especificó-, simplemente realiza una somera indicación del artículo vulnerado, como es el artículo 40 de la Constitución.”⁷⁷

1. Para resolver esta cuestión, y en ejercicio de su competencia para el efecto,⁷⁸ la Sala analizará la aptitud del cargo propuesto en la demanda y admitido por el Magistrado sustanciador.

1. En primer lugar, la Sala constata que el cargo propuesto contra las disposiciones acusadas satisface el requisito de claridad, pues los accionantes sostienen que las prohibiciones de ser nombrado, ascendido y de inscribirse a concursos, como consecuencia del no pago de las multas impuestas en el plazo legal establecido, afecta de manera desproporcionada el derecho a acceder al desempeño de funciones públicas. Además, explican que el legislador tiene amplia facultad de configuración para establecer restricciones, pero debe respetar el contenido de este derecho fundamental. Si bien en la corrección de la demanda este argumento se presentó de manera conjunta con la violación de la igualdad, las razones sobre la violación del artículo 40 son fácilmente comprensibles y siguen un hilo conductor.

1. En segundo lugar, el cargo se construye a partir del contenido del artículo 43, pues lo que desconoce el artículo 40-7 es que se prohíba el nombramiento, el ascenso o la inscripción en concursos que inicie la Comisión Nacional del Servicio Civil por no pagar la multa dentro del plazo establecido. Este argumento parte efectivamente del contenido del inciso 1º y de los numerales 2 y 6 de la disposición acusada. En este sentido, el concepto de violación cumple el requisito de certeza, pues el cargo se construye a partir del contenido de la disposición y no de uno deducido por los accionantes.

1. En tercer lugar, el cargo es específico, pues muestra cómo las disposiciones acusadas exceden la facultad del legislador para fijar límites al derecho fundamental a acceder a

cargos y funciones públicas. Además, los accionantes exponen mínimamente las razones por las cuales las prohibiciones fijadas por el legislador son desproporcionadas.

1. En efecto, los demandantes presentan una confrontación directa entre las prohibiciones de ser nombrado, ascendido o inscribirse en concursos abiertos por la Comisión Nacional del Servicio Civil y el derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas. A partir de esta confrontación, resaltan que el legislador solo puede restringir este derecho fundamental por razones de nacionalidad. Además, presentan dos tipos de argumentos para sustentar la desproporción de las prohibiciones: (i) es desproporcionado limitar el acceso a cargos o funciones públicas, por medio de las prohibiciones de ser nombrado, ascendido o inscribirse a concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, por cuenta de la imposición de multas que no tienen carácter sancionatorio; (ii) respecto del numeral 6, los demandantes argumentan que es desproporcionado limitar desde el inicio (desde la entrada, afirman) el acceso a cargos públicos por medio de la limitación para inscribirse a los concursos, pues ello equivale a una suerte de inhabilidad. Resaltan que en la Sentencia C-093 se señaló que si una persona estaba en lista de elegibles podía pagar la multa y acceder al cargo, lo que no ocurre en este caso.

1. Así las cosas, el concepto de violación propuesto en la demanda contiene un cargo concreto contra las normas demandadas. Ahora, las razones que sustentan el concepto de violación no dejan de ser específicas por cuenta de que se presenten brevemente o sin la utilización de una metodología específica, como el juicio de proporcionalidad. En cargos en los que no se alega la violación de la igualdad o la configuración de una omisión legislativa relativa, por ejemplo, y en los que la exigencia argumentativa es mayor, la Sala considera que la presentación de argumentos a través de una confrontación entre el texto de la Constitución y el de las disposiciones acusadas, acompañado de al menos una acusación concreta, es perfectamente admisible y supera el requisito de especificidad.

1. Finalmente, y como consecuencia de que el concepto de violación cumple con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y especificidad, los cargos propuestos contra los incisos 1 y los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022 por violación del artículo 40-7 de la Constitución, generan una duda mínima sobre su constitucionalidad, razón por la cual también cumple el requisito de suficiencia.

1. Así las cosas, la Sala concluye que las solicitudes de inhibición formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Defensa Nacional no prosperan y, en consecuencia, la Sala estudiará el fondo del asunto.

b) Configuración de la cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-093 de 2020

1. El artículo 243 de la Constitución Política dispone que “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional” y, en consecuencia, “[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.” A partir de esta disposición constitucional, la jurisprudencia ha sostenido que la cosa juzgada “(...) es una institución jurídico procesal (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.⁷⁹ Esta institución tiene fundamento constitucional en: (i) la preservación del principio de supremacía de la Constitución y la función de guardar su integridad y supremacía asignada a la Corte Constitucional; (ii) la seguridad jurídica y la buena fe, pues otorga estabilidad y certidumbre a los fallos que dicta la Corte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad y, en esa medida, la confianza de las personas en sus efectos.

1. La Corte se ha ocupado de determinar lo que debe entenderse por “materia juzgada,”⁸⁰ es decir, los requisitos que se deben analizar para determinar si se configura la cosa juzgada.

En general, la Corte ha sostenido que la materia juzgada supone examinar: (i) el objeto de control, esto es, se debe verificar que el juicio de constitucionalidad recaiga sobre “(...) el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior;”⁸¹ y (ii) se debe verificar que la causa petendi sea la misma, es decir, que “(...) se proponga dicho estudio [de constitucionalidad] por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior”⁸² En otras decisiones, la Sala Plena de la Corte ha sostenido que además de estos dos requisitos -identidad de objeto y de causa petendi- se debe verificar la identidad del parámetro de control, que supone analizar “(...) que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración.”⁸³

1. La cosa juzgada constitucional tiene categorías claramente distinguibles entre sí: i) cosa juzgada formal y material; ii) absoluta y relativa; iii) relativa implícita y relativa explícita; y iv) aparente. Dada la profusa jurisprudencia sobre la materia, en el siguiente cuadro⁸⁴ se resumen las principales diferencias entre cada una de estas categorías:

Por el objeto de control

Cosa juzgada formal:

Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al sometido nuevamente a su consideración.

Cosa juzgada material:

En los eventos en los que la Corte ha declarado exequible un contenido normativo equivalente a uno previamente juzgado, por los mismos cargos, se configura la cosa juzgada constitucional en sentido amplio. Ante estas hipótesis, la Sala tiene dos opciones: (i) estarse a lo resuelto en la decisión anterior y declarar exequible nuevamente la disposición; (ii)

puede separarse de la sentencia anterior, para lo cual debe ofrecer razones poderosas para apartarse del precedente.

Por el cargo de constitucionalidad

Cosa juzgada absoluta:

Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma contra la totalidad de las normas de rango constitucional, incluidas aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad. Por regla general, corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.

Cosa juzgada relativa:

Cuando la decisión previa juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles. La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.

Será cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutive de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados.

Será cosa juzgada relativa implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutive, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.

Cosa juzgada aparente⁸⁵

Ocurre cuando la Corte, “a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia”.⁸⁶

La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.

La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: i) cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella, de forma que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna, y ii) cuando se declara exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo solo se estudió una de las normas contenidas en aquella.⁸⁷ En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión.⁸⁸

1. En el presente caso, inicialmente se inadmitió la demanda porque se consideró que, prima facie, existía juzgada respecto del numeral 2 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que modificó el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, y que fue juzgado en la Sentencia C-093 de 2020.⁸⁹ En la corrección de la demanda, los demandantes adujeron que no se configura esta fenómeno porque la Corte Constitucional juzgó la prohibición de ser nombrado o ascendido a la luz del artículo 125 de la Constitución, pero no lo juzgó a la luz del derecho a acceder a cargos públicos, previsto en el artículo 40-7 de la Constitución. En el auto admisorio se sostuvo que, prima facie, no hay cosa juzgada constitucional.⁹⁰ Por su parte, la Universidad Libre solicitó la exequibilidad del numeral 2 porque considera que existe cosa juzgada constitucional absoluta, pues en la sentencia se menciona reiteradamente el artículo 40 y, además, el legislador se limitó a “copiar” el numeral previamente juzgado.⁹¹

1. La Sala Plena debe entonces verificar si en el presente caso se cumplen los elementos para configurar la cosa juzgada constitucional, lo que implica: (i) verificar si el juicio de constitucionalidad recae sobre el mismo contenido normativo de la disposición previamente juzgada; y (ii) verificar que la causa petendi sea la misma, es decir, que el estudio de constitucionalidad realizado previamente por la Corte tengan el mismo parámetro de control; y (iii) analizar si el parámetro de control o el contexto normativo hayan sufrido modificaciones.

1. Pues bien, respecto de la identidad de objeto, la Corte observa que en la Sentencia C-093 de 2020 se analizó la constitucionalidad del numeral 2 del artículo 183 del CNSC, que establece la prohibición de ser nombrado o ascendido en cargo público en los casos en los que la persona no pague la multa luego de seis meses de su imposición.

1. En el presente caso, la demanda se dirige contra el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022. En este artículo, el Congreso de la República adicionó cuatro prohibiciones por el no pago de las multas (inscribirse a concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil, acceder a permisos por parte de las alcaldías para la venta de bienes, realizar trámites en las oficinas de tránsito y transporte, acceder al mecanismo de regularización temporal expedido por el Gobierno Nacional y acceder a la conmutación de multas tipo 1 y 2), pero reprodujo varias hipótesis previstas en el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, entre otras, la prohibición de ser nombrado o ascendido en cargo público.

1. Así las cosas, en la Sentencia C-093 de 2020, la Corte juzgó una disposición con idéntico contenido normativo, como se advierte fácilmente en el siguiente cuadro:

Segmentos normativos acusados en el presente caso

Disposición juzgada por la Corte en la Sentencia C-093 de 2020

Artículo 43. Adiciónense los numerales 6 al 12 al artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, el cual

quedará así:

Artículo 183. Consecuencias por el no pago de multas Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

(...)

2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.

Artículo 183. Consecuencias por el no pago de multas Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

(...)

2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.

1. En consecuencia, se trata del mismo supuesto de hecho -no pagar las multas legalmente impuestas dentro del término legal establecido- y la misma consecuencia jurídica -limitación para ser nombrado o ascendido en cargo público-, razón por la cual en ambos casos se juzgó la misma disposición con los mismos efectos jurídicos, por lo que se cumple el requisito de identidad de objeto.

1. En lo que tiene que ver con la identidad de causa, en la Sentencia C-093 de 2020, el demandante sostenía que el ejercicio de cargos públicos, tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción, solo está basado en las calidades personales, la capacidad profesional y la confianza, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución. Por esta razón, consideraba que la limitación prevista en el numeral 2 del artículo 183 del CNSC era

inconstitucional porque “(...) vulnera el principio de mérito contemplado en el artículo 125 de la Constitución Política, al desconocer los criterios constitucionales por los cuales se accede y asciende a cargos públicos.”

1. Antes de abordar el problema jurídico sustancial del caso, la Corte se ocupó de definir el alcance de la norma para resolver una solicitud de inhibición que presentó un interviniente. La Sala sostuvo que la restricción prevista en el numeral 2 del artículo 183 se aplica a los empleos que tengan como forma de provisión el nombramiento, razón por la cual se aplica tanto a los empleos de libre nombramiento y remoción, como a los empleos que se proveen por medio del sistema de carrera. La Corte justificó esta conclusión con fundamento en los incisos 1 y 3 del artículo 23 y el artículo 27 y siguientes de la Ley 909 de 2004. En relación con los trabajadores oficiales, la Corte encontró que no se les aplica la prohibición, puesto que estos servidores públicos no se vinculan al Estado por medio del acto de nombramiento, sino que celebran un contrato de trabajo.

1. La Sala fijó el problema jurídico así: “Corresponde a la Corte Constitucional determinar si condicionar el nombramiento o ascenso de una persona a un cargo público al pago de las multas impuestas en virtud del Código de Policía, conforme al artículo 183 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016, desconoce los principios de mérito y confianza, consagrados en el artículo 125 de la Constitución Política.”

1. La Corte reconstruyó las reglas jurisprudenciales y el contenido del artículo 125 de la Constitución para reiterar que los cargos de carrera son el instrumento para materializar el mérito, en tanto eje axial de la Constitución, y que los cargos de libre nombramiento y remoción son una excepción a este sistema.

1. Así, se observa que el parámetro que utilizó la Corte para juzgar el numeral 2 del artículo 183 del CNSC fue el artículo 125 de la Constitución, que prevé la regla general de provisión

de empleos por conducto del concurso público y las excepciones esta regla (elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y los demás que determine la ley). Así mismo, este artículo faculta al legislador para fijar requisitos y condiciones para el acceso al empleo público, razón por la cual en esta sentencia se sostuvo que en casos previos, en los que justamente el legislador fijó condiciones o requisitos para el acceso a cargos públicos, debe emplearse un test estricto.⁹²

1. Todo lo anterior da cuenta de que la Corte Constitucional no analizó la limitación de ser nombrado o ascendido por violación del derecho fundamental a acceder a cargos o funciones públicas que, como se explicará,⁹³ tiene un contenido específico y, en consecuencia, es un parámetro de control autónomo.

1. La Sala considera importante aclarar que la jurisprudencia constitucional ha establecido un nexo intrínseco entre el sistema de carrera administrativa y la vigencia del artículo 40-7 de la Constitución,⁹⁴ pero ha señalado que, en todo caso, de esta relación no se sigue que los artículos 125 y 40-7 sean un mismo parámetro de control.

1. Además, la Sala Plena observa que la parte resolutive de la sentencia C-093 de 2020, se dispuso: “Declarar EXEQUIBLE el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, por los cargos analizados en esta providencia.” Esto significa que el juez constitucional restringió el pronunciamiento al cargo que analizó en la providencia, por lo que no se cumple la identidad de causa.

1. Finalmente, en este caso no es necesario analizar si el parámetro ha cambiado, por la sencilla razón de que no hay coincidencia en los cargos propuestos y, en cualquier caso, la regulación de los derechos políticos prevista en el artículo 40 no ha sufrido modificación desde el texto original de la Constitución de 1991.

1. Así las cosas, en el caso sub examine se configura la cosa juzgada constitucional relativa, por lo que la Corte Constitucional está habilitada para pronunciarse nuevamente respecto de la limitación de ser nombrado o ascendido en cargos públicos, prevista inicialmente en el numeral 2 del artículo 183 del CNSC y reproducida en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, por violación del derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas previsto en el artículo 40-7 de la Constitución.

A. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

1. Los accionantes consideran que el inciso primero y la prohibición para ser nombrado o ascendido en cargo público (numeral 2), así como la prohibición para inscribirse en concursos que administre la Comisión Nacional del Servicio Civil (numeral 6) contenidas en el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, transgreden el derecho fundamental a acceder al ejercicio de funciones y cargos públicos. En la demanda se sostiene que imponer una prohibición para acceder a cargos públicos e inscribirse a los concursos que administra la Comisión Nacional del Servicio Civil, como consecuencia de no pagar las multas impuestas, luego de seis meses de su imposición y con sus correspondientes intereses, resulta desproporcionado y desconoce el derecho fundamental a acceder a funciones y cargos públicos. Esto porque el artículo 40-7 solo permite restricciones en función de la nacionalidad.

1. El inciso primero del artículo 43 regula las consecuencias por el no pago de multas y dispone que si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, el ciudadano no puede acceder a ciertos servicios del Estado o no puede aspirar al servicio público, entre otras. En rigor, los demandantes no debaten la constitucionalidad del supuesto de hecho de la norma -mora en el pago de una multa impuesta-, sino que cuestionan que este se aplique

al nombramiento, ascenso o la inscripción a los concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

1. En estos términos, corresponde a la Sala resolver dos problemas jurídicos: primero, determinar si la prohibición para ser nombrado o ascendido en cargo público desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos; segundo, determinar si la prohibición para inscribirse en concursos que apertura la Comisión Nacional del servicio civil, desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

1. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala: i) reiterará su jurisprudencia sobre el contenido del derecho fundamental a acceder a funciones y cargos públicos, así como la competencia del legislador para limitarlo; ii) abordará el estudio de la competencia del legislador para imponer consecuencias por el no pago de multas. Con fundamento en estos elementos de juicio, iii) la Sala analizará y resolverá cada uno de los problemas jurídicos.

a) El derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos en el contexto de los derechos políticos y sus límites. Reiteración de jurisprudencia

1. En el diseño constitucional de 1991, la participación política de los ciudadanos trasciende todas las esferas de la vida pública, y no se limita al ejercicio del derecho al voto.⁹⁵ El artículo 40 de la Constitución establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y que, para hacer efectivo este derecho, puede: “1) elegir y ser elegido; 2) tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; 3) constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; 4) revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; 5) tener iniciativa en las corporaciones públicas; 6) interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; y 7)

acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad”.

1. Así, la Constitución amplió el espectro de los derechos políticos, que ya no se limitan a la simple previsión de la garantía de elegir y ser elegido, sino que incluyen un amplio conjunto de prerrogativas que habilitan la participación activa y pacífica de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por esta razón, la jurisprudencia ha sostenido que “los derechos políticos son, ante todo, herramientas para el debate y toma de decisiones en materia política, que deben ser usadas para ‘propender al logro y el mantenimiento de la paz’, como lo establece el artículo 92 de la Constitución.”⁹⁶

1. En el plano regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé los derechos políticos como garantías relacionadas con la consolidación de la democracia. El artículo 23 de este instrumento, que integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto,⁹⁷ prevé los siguientes derechos políticos:

“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.”⁹⁸

1. La Corte ha señalado que, en tanto derechos fundamentales, los derechos políticos tienen

una faceta prestacional, pues su ejercicio demanda del Estado la existencia de condiciones materiales mínimas para su concreción. Sobre el punto esta Sala ha señalado que “(...) tanto el derecho al sufragio como los demás contemplados en el artículo 40 C.P. comparten el hecho de ser libertades políticas cuyo ejercicio permite la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, y comparten también la faceta prestacional de acuerdo con la cual el Estado tiene el deber de “facilitar” la participación política de sus asociados.”⁹⁹

1. El derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, como derecho político, es una expresión concreta del principio de participación en el ejercicio y control del poder público. Por esta razón, la Corte ha precisado que “(...) el ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución Colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa.”¹⁰⁰

1. De la redacción del artículo 40-7 de la Constitución,¹⁰¹ se deduce que este derecho protege tanto el acceso a, como el desempeño de, cargos y funciones públicas. La garantía de acceso es aplicable a las personas que no ejercen el cargo, como es obvio; mientras que la protección al desempeño cobija a la persona que cumple los requisitos para ejercer el cargo, o efectivamente lo está desempeñando. Esto es relevante porque las garantías de protección tienen un alcance diferenciado. Así, se pueden diferenciar entonces dos ámbitos de protección:

1. Un primer ámbito de protección está relacionado con las garantías en términos de acceso al cargo. Esta garantía se aplica particularmente a los cargos que se proveen por el sistema de carrera administrativa e implica, por una parte, que todos los ciudadanos que cumplan los requisitos previstos en la convocatoria puedan participar en los concursos sin discriminación alguna, ¹⁰² y reciban igual tratamiento durante su desarrollo.¹⁰³

1. La Corte ha explicado este ámbito de protección y ha señalado que “(...) el derecho de acceder a cargos públicos, consiste en la posibilidad que tienen los ciudadanos de presentarse a concursar para proveer dichos cargos, una vez se hayan cumplido los requisitos previstos en la convocatoria para postularse.”¹⁰⁴ Esta dimensión de la garantía de acceso está fuertemente relacionada con la igualdad para las personas que aspiran el ejercicio del cargo y se expresa en la garantía de libre concurrencia a los concursos de méritos, razón por la cual está proscrito cualquier acto arbitrario del Estado fundado en criterios discriminatorios o desproporcionados que impidan la participación del ciudadano en estos certámenes.

1. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho fundamental a acceder a cargos públicos también protege casos en los que la persona ha sido seleccionada como ganadora de más de un concurso, caso en el cual tiene derecho a elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, hace parte del núcleo del derecho a acceder a cargos y funciones pública.”¹⁰⁶

1. Un segundo ámbito de protección está relacionado con el desempeño del cargo público, es decir, se trata de garantías que operan en casos en los que la persona cumple con los requisitos de acceso al cargo, o en los que efectivamente lo ejerce. Esta dimensión del derecho es, en general, aplicable a todo tipo de cargos, y garantiza que las personas que han sido nombradas o elegidas, una vez cumplan los requisitos del cargo, puedan tomar posesión del mismo. Sobre el particular, la Corte ha precisado que “(...) negar la posesión a una persona que ha cumplido los requisitos para acceder al cargo constituye una flagrante violación al derecho constitucional en cuestión [acceder a cargos públicos].”¹⁰⁷ En el mismo sentido, la exigencia de requisitos adicionales a los previstos en la Constitución, la ley o el reglamento para tomar posesión del cargo, desconoce este ámbito de protección.

1. Contrario sensu, la falta de requisitos legales para tomar posesión no desconoce este derecho fundamental, pues la violación tiene como presupuesto una actuación arbitraria del Estado que impida que, a pesar del cumplimiento de los requisitos para el nombramiento o elección en el cargo, se impida la toma de posesión. Esta Corporación ha entendido que el cumplimiento de los requisitos se refiere, en primer lugar, a que el aspirante al ejercicio de la función pública no esté incurso en causales de inhabilidad e incompatibilidad.¹⁰⁸ En segundo lugar, el aspirante debe cumplir propiamente con los requisitos del cargo al cual aspira, de conformidad con la Constitución la ley o el reglamento. Al respecto, la postura de la jurisprudencia ha sido clara en señalar que “[t]anto el derecho a la igualdad como el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, artículo 40 numeral 7 constitucional, no implican que todo ciudadano, independientemente de sus calidades, pueda ser elegido para ejercer el cargo, “ya que sólo pueden serlo aquellos que reúnan las calidades exigidas por la misma Constitución o por la ley para ejercer el respectivo cargo o función.”¹⁰⁹

1. Por otra parte, el derecho al desempeño de funciones públicas también protege al servidor de actuaciones arbitrarias una vez está en ejercicio del cargo. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que esta faceta del derecho implica, naturalmente, la posesión en el cargo y su ejercicio efectivo. Sobre el particular se ha precisado que “(...) es necesaria la concurrencia del acto de nombramiento, en virtud del cual el Estado designa en cabeza de una persona, las funciones, deberes y responsabilidades propias del cargo, y la posesión, que es el hecho por el cual la persona asume esas funciones, deberes y responsabilidades.”¹¹⁰ Así, en virtud de esta faceta se protege al ciudadano de intervenciones arbitrarias dirigidas a desvincularlo del cargo y a impedir el ejercicio de sus funciones.

1. A partir de estos ámbitos de protección, la jurisprudencia ha sintetizado el contenido del derecho a acceder al ejercicio de cargos y funciones públicas y ha sostenido que protege: “(i) la posesión de las personas que han cumplido con los requisitos para acceder a un cargo, (ii) la prohibición de establecer requisitos adicionales para entrar a tomar posesión de un cargo, cuando el ciudadano ha cumplido a cabalidad con las exigencias establecidas en el concurso

de méritos, (iii) la facultad de elegir de entre las opciones disponibles aquella que más se acomoda a las preferencias de quien ha participado y ha sido seleccionado en dos o más concursos, (iv) la prohibición de remover de manera ilegítima (ilegitimidad derivada de la violación del debido proceso) a una persona que ocupen un cargo público.”¹¹¹ Además, como se explicó,¹¹² este derecho protege la libre concurrencia de los ciudadanos a los concursos que se adelanten para la provisión de empleos públicos, siempre y cuando se verifiquen los requisitos previstos en la convocatoria para el cargo. Esta dimensión del derecho protege a las personas de cualquier acto arbitrario del Estado que les impida concurrir libremente a los concursos de méritos una vez cumplan con los requisitos de la convocatoria.

1. En tanto derecho fundamental, el derecho a acceder a cargos y funciones públicas no es absoluto y tiene límites, pues “[n]ecesariamente deben armonizarse [los derechos fundamentales] entre sí y con los demás bienes y valores protegidos por la Carta, pues, de lo contrario, ausente esa indispensable relativización, la convivencia social y la vida institucional no serían posibles.”¹¹³

1. La Constitución prevé la facultad del legislador para establecer condiciones y requisitos para el ejercicio de los cargos públicos, además de un conjunto de normas constitucionales que establecen inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones. En efecto, el artículo 122 de la Constitución dispone, entre otras cosas, que “[n]o habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento” y que ningún servidor público “(..) entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.” Por su parte, el artículo 123 de la Constitución define quiénes son servidores públicos y dispone que estos “(...) ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.” El artículo 150.23 asigna al legislador la facultad de “[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”

1. Como es obvio, el ejercicio de las funciones propias de un cargo público supone también el cumplimiento de los requisitos y las condiciones para su ejercicio. La Constitución ha conferido un amplio margen de configuración al legislador para el efecto. El artículo 125, que prevé la regla general de provisión de empleos por el sistema de carrera, dispone expresamente que “[e]l ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.”

1. Este conjunto de disposiciones constitucionales tiene sustento en el cumplimiento de los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), la realización de los fines del Estado (art. 2 C.P.), el principio de legalidad (art. 6 C.P.) y la sujeción de los servidores públicos a la Constitución (art. 4 C.P.). Así, “(...) quienes pretendan acceder al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias que procuran la realización del interés general y garantizan el cumplimiento de los principios de la función pública dispuestos en el artículo 209 de la Constitución.”¹¹⁴ Esta regulación constitucional explica, en buena medida, la razón por la cual el ámbito de protección del derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos supone el cumplimiento de los requisitos de la convocatoria o del cargo, dependiendo del caso.

1. Las restricciones al derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas se materializan en la existencia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, que pueden tener origen directamente en la Constitución o en la ley. Por ejemplo, la Constitución fijó directamente las inhabilidades y las incompatibilidades del Presidente de la República (art. 197 C.P) y de los Congresistas (art. 179 C.P.), por lo que el legislador carece de competencia para ampliar este régimen.¹¹⁵ En el mismo sentido, la Constitución fija expresamente la prohibición a los servidores públicos de nombrar empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente (art. 126 C.P.).¹¹⁶

1. En los demás eventos, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones de los servidores públicos, lo que supone el diseño de limitaciones por estas tres vías. Sobre el punto, la Corte ha señalado que “[c]on excepción de los empleos respecto de los cuales el mismo constituyente ha señalado los requisitos y calidades que deben reunir los aspirantes a ocuparlos que, generalmente son los más altos cargos del Estado, corresponde al Congreso establecerlos por medio de ley, sea cual fuere la clase o el nivel del empleo, esto es, de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público.”¹¹⁷

1. En todo caso, las limitaciones que, en ejercicio de la amplia facultad de configuración establezca el legislador a este derecho fundamental, deben ser razonables y proporcionadas. En concreto, esta Corporación ha identificado que las restricciones a este derecho fundamental se traducen en el diseño de requisitos y condiciones para el acceso a los distintos cargos, “(...) para asegurar la idoneidad y probidad de quien aspira a ingresar o está desempeñando un cargo público.”¹¹⁸

1. Uno de los criterios para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de estas restricciones -requisitos y condiciones- tiene que ver con su impacto en los fines del Estado (art. 2 C.P) y en los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), razón por la cual “(...) la valoración constitucional de toda prohibición, inhabilidad o incompatibilidad tendrá como presupuesto la realización material de los principios de transparencia, moralidad, igualdad, eficacia y eficiencia a la función pública.”¹¹⁹

1. Es importante resaltar que, en el ámbito específico de los cargos de carrera, el legislador tiene competencia para diseñar requisitos relacionados con el mérito. Esta Corte ha entendido que el mérito no se agota en la capacidad técnica o profesional del aspirante, sino que incluye aspectos relacionados con las calidades personales y la idoneidad moral. Estos requisitos, sin embargo, no permiten la utilización de criterios subjetivos como el clientelismo o el nepotismo,¹²⁰ así como tampoco permiten el diseño de requisitos sustentados en criterios discriminatorios como la raza, sexo, el género, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión u la opinión filosófica o política, entre otros. Sobre el punto, la Corte ha

reconocido que “(...) el Legislador está habilitado para imponer requisitos para el acceso a los cargos del Estado diferentes al mérito, como son aquellos vinculados a la moralidad pública, a condición de que resulten proporcionales.”¹²¹

1. En contraste, la imposición de requisitos contrarios a la igualdad (art. 13 C.P), el derecho a escoger profesión u oficio (art. 26) y el derecho al trabajo (art- 26 C.P.), o que no tengan relación alguna con los fines del Estado o los principios de la función administrativas, resultan contrarios a la Carta. La jurisprudencia ha hecho especial énfasis en la inconstitucionalidad de medidas que no tengan ninguna relación con la igualdad y los principios de la función administrativa, por lo que “(...) sólo se puede declarar inexecutable una disposición en casos considerablemente contrarios a la igualdad y a los principios que rigen la administración pública que buscan ser satisfechos a través del nombramiento de personal idóneo y altamente calificado en los cargos públicos.”¹²²

1. En estos términos, la Sala reconstruye el contenido y límites del derecho fundamental a acceder a cargos públicos y pasa a analizar otro aspecto relevante para resolver los problemas planteados:¹²³ la facultad del legislador para imponer multas y definir las consecuencias de su impago.

b) La facultad del legislador para establecer multas y definir las consecuencias de su impago.
Reiteración de jurisprudencia

1. De acuerdo con los artículos 216 y 218 de la Constitución la Policía Nacional integra la Fuerza Pública. Se trata de un cuerpo armado “(...) permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”¹²⁴. El concepto de policía tiene varias acepciones, razón por la cual una aproximación inicial de la jurisprudencia encontró cuatro dimensiones del concepto: “De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y

restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la policía administrativa. De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la policía judicial”¹²⁵

1. Esta conceptualización inicial ha sido precisada por la jurisprudencia posterior con base en el concepto de orden público como una función del Estado. Así, la jurisprudencia precisó el concepto inicial y construyó la distinción entre poder de policía¹²⁶, función de policía¹²⁷ y actividad de policía¹²⁸.

1. La Constitución reconoce un amplio margen de configuración normativa al legislador para expedir códigos, así como para regular el ejercicio del poder de Policía, mediante la imposición de medidas correctivas con un enfoque fuertemente preventivo.¹²⁹ En ejercicio de estas facultades, el legislador estableció un catálogo de conductas contrarias a la convivencia en función de comportamientos relacionados con los componentes del concepto de orden público, que no se agota en los componentes clásicos de seguridad, salubridad y tranquilidad, sino que tiene un enfoque en materia de convivencia. Así, el artículo 26 del CNCSC enuncia comportamientos relacionados que pueden afectar: 1. La vida e integridad personal; 2. La seguridad en los servicios públicos; 3. La seguridad por el uso de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas; 4. La tranquilidad en el marco de las relaciones respetuosas entre las personas; 5. Las relaciones respetuosas en los establecimientos educativos; 6. Las relaciones entre las personas y las autoridades; 7. Las relaciones con los niños y grupos de especial protección constitucional, en general; 8. Las condiciones mínimas para el ejercicio de la prostitución; 9. El cuidado del espacio público; 10. El orden en las aglomeraciones de público complejas; y 11. El ejercicio libre de ciertas actividades económicas.

1. La infracción a los comportamientos que afectan la convivencia da lugar a la imposición de medidas correctivas. Las medidas correctivas son “(...) acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia,” de acuerdo con el artículo 172 del CNSC.” Dentro de estas medidas correctivas se encuentra la multa, que se define como “(...) la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa,” de conformidad con el artículo 180 del mismo estatuto, modificado por el artículo 42 de la Ley 2197 de 2022. La multa entonces está estructurada en función del pago de una suma de dinero y en la existencia de un comportamiento contrario a la convivencia.

1. Según el artículo 42 de la Ley 2197 de 2022, que modificó el artículo 180 del CNSC, las multas se clasifican en generales y especiales. Los tipos de multa general se determinan en función del monto a pagar, así: “Multa Tipo 1: Dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). Multa Tipo 2: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv)Multa Tipo 3: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv). Multa Tipo 4: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).¹³⁰ Las multas especiales se aplican a infracciones relacionadas con aglomeraciones por parte de los organizadores de aglomeraciones de público complejas; infracciones urbanísticas y contaminación visual.

1. La Corte Constitucional ha sostenido que, en general, las multas no tienen carácter sancionatorio,¹³¹ pues no son equiparables a las medias que se toman en el ámbito del derecho penal o el derecho disciplinario. Se trata de medidas correctivas que tienen como finalidad “disuadir, prevenir, resarcir, procurar, educar, proteger o establecer la convivencia.”¹³² Sin embargo, también ha precisado que las multas pueden tener ciertas similitudes con el derecho administrativo sancionador, ¹³³ por lo que resultan aplicables las garantías propias del debido proceso (art. 29 C.P.). Así, la imposición de una medida correctiva de policía, que incluye las multas, está sujeta a los procedimientos previstos en el CNSC¹³⁴, en particular: a) el proceso verbal inmediato que se aplica a los comportamientos contrarios a la convivencia cuya amonestación corresponde al personal uniformado de la

Policía Nacional¹³⁵, y b) el proceso verbal abreviado de policía¹³⁶, que es aplicable a los comportamientos contrarios a la convivencia cuya competencia corresponda a los Alcaldes, Inspectores de Policía y autoridades especiales de Policía. La imposición de la multa es competencia de los inspectores de policía en primera instancia y puede ser discutida ante los alcaldes distritales o municipales en segunda instancia.¹³⁷

1. Igualmente, el legislador tiene competencia para diseñar medidas para lograr el pago de las multas, dentro de los límites de la Constitución. A partir de considerar que las consecuencias del no pago de las multas no tienen carácter sancionatorio, la Corte ha sostenido que el legislador tiene competencia para efectos de establecer medidas “(...) coactivas para obtener el pago de las multas y, por esa vía, alcanzar diversos fines constitucionales asociados al cumplimiento de los deberes sociales.”¹³⁸ Esta facultad es también amplia, pero está limitada por la adopción de medidas razonables y proporcionales, esto es, que no contengan criterios discriminatorios y que las limitaciones tengan plena justificación constitucional.

1. En ejercicio de esta facultad de configuración legislativa el legislador diseñó varios tipos de consecuencias por el no pago de la multa, tanto pecuniarias como propiamente coercitiva. En primer lugar, se prevé el cobro de intereses como consecuencia del impago de la multa dentro del primer mes luego de su imposición. Además, la mora se reporta en el registro nacional de medidas correctivas. El interés es equivalente al moratorio tributario vigente.¹³⁹ Otra forma de pago, en segundo lugar, opera luego de transcurridos noventa días desde la imposición de la multa, sin que esta hubiera sido pagada “(...) se procederá al cobro coactivo, incluyendo sus intereses por mora y costos del cobro coactivo.”¹⁴⁰ Por otra parte, las medidas puramente coercitivas, consisten en el diseño de un conjunto de prohibiciones y limitaciones, como las demandadas, que operan luego de seis meses de impuesta la multa y ante el impago de esta.

c) Solución al primer problema jurídico. Examen del numeral 2 del artículo 183, adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022

1. Como se explicó,¹⁴¹ los demandantes sostienen que la prohibición de ser nombrado o ascendido en cargo público, contenida en el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que modificó parcialmente el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas. Sostienen que, aunque el legislador tiene amplia facultad de configuración normativa, debe respetar el derecho de todas las personas a conformar, y ejercer control político a través del acceso al desempeño de cargos y funciones públicas. Señalan que la restricción al derecho fundamental a acceder a cargos públicos por no pagar una multa de policía es desproporcionada, pues se origina en el desconocimiento de una norma de policía que tiene carácter preventivo.

1. El numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, que se reprodujo en el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, creó una limitación a las autoridades encargadas de nombrar a personas que no hubiesen pagado las multas impuestas en el término de seis meses, con sus correspondientes intereses. El supuesto de hecho es entonces no pagar las multas y la consecuencia jurídica es impedir el nombramiento en un cargo público hasta tanto no se pague la multa. Se trata de un mecanismo para coaccionar a las personas para efectos de que cancelen la multa impuesta por comportamientos contrarios a la convivencia.

1. El nombramiento es un “(...) un acto-condición que implica la designación que el Estado hace, por conducto del funcionario o corporación competente, en cabeza de una persona para ejercer las funciones, deberes y responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha previsto respecto de un determinado cargo. Se ha entendido que el funcionario sólo adquiere los derechos y deberes propios del cargo en el momento en que tome posesión del mismo, por ser el nombramiento un acto-condición que se formaliza con el hecho de la posesión.”¹⁴²

1. Una lectura de la Constitución arroja una conclusión que es relevante para el juzgar la limitación: el nombramiento es una forma de provisión de empleos en las distintas ramas y órganos del Estado. La Sala se referirá a algunos ejemplos con el fin de sustentar esta tesis.

1. En efecto, el artículo 125 dispone que “[l]os empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.” Este artículo establece la regla general de provisión de cargos en los órganos y entidades del Estado por medios de los diversos sistemas de carrera previstos en el ordenamiento jurídico colombiano¹⁴³ y faculta al legislador para prever excepciones a esta regla general, entre otras, por medio de la creación de cargos de libre nombramiento y remoción.

1. La Corte Constitucional ha considerado que la carrera administrativa concreta el principio de mérito, que a su turno garantiza: a) el óptimo funcionamiento en el servicio público, de acuerdo con los principios de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; b) el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, así como el principio de igualdad de trato y de oportunidad para quienes aspiran ingresar al servicio público y; c) los derechos subjetivos de los trabajadores al servicio del Estado¹⁴⁴.

1. En contraste, la jurisprudencia constitucional ha entendido que los empleos de libre nombramiento y remoción son una excepción al régimen de carrera y se rigen por el principio de discrecionalidad del empleador. Éste se encuentra facultado para, por una parte, evaluar las capacidades e idoneidad de los funcionarios que ingresarán o ascenderán y, por otra parte, para decidir sobre la vinculación, permanencia y retiro. Debido al carácter excepcional de esta forma de empleo, la Corte Constitucional ha indicado que “bajo los parámetros del artículo 125 de la Constitución, esta Corporación ha dicho que es posible considerar que un cargo es de libre nombramiento y remoción, cuando: (i) tenga fundamento legal, sin

contradecir la esencia de la carrera; (ii) exista un principio de razón suficiente que justifique la excepción a la regla general; y, por último, (iii) que la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política”¹⁴⁵.

1. Además de los cargos de carrera y los cargos de libre nombramiento y remoción, existen otros cargos que comparten la provisión por medio del acto de nombramiento. En lo que tiene que ver con el nombramiento de notarios en propiedad, el artículo 131 prevé que este debe hacerse por concurso público. La Constitución en estos artículos determina una forma general de provisión de empleos, la carrera administrativa, y dispone una regla general de provisión en el caso de los notarios. El nombramiento es entonces consecuencia de superar las etapas del respectivo concurso.

1. Además, la Constitución asigna directamente la competencia para nombrar a ciertos servidores públicos que pertenecen a una Rama del Poder Público o a órganos autónomos. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 189, que enuncia las funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa, le corresponde nombrar a los ministros y a los directores de departamento administrativo, así como los agentes diplomáticos y consulares. El numeral 13 del mismo artículo dispone que corresponde al Presidente de la República “[n]ombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.”

1. Por otra parte, el Fiscal General de la Nación es competente para “[n]ombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados de su dependencia.” Esta misma regla se reproduce respecto del Procurador General, de acuerdo con el numeral 6 del artículo 278 de la Constitución.

1. En estos casos, el sistema de nombramiento y remoción depende de la facultad discrecional del titular del cargo, con independencia de la Rama del Poder Público a la que pertenece, o si no pertenece a ninguna de estas.

1. Ahora bien, la provisión de empleos por medio del nombramiento en cargos de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, no es la única posibilidad que la Constitución prevé como hipótesis para el nombramiento. Por ejemplo, el artículo 372 de la Constitución, que regula las funciones y la organización de la Junta Directiva del Banco de la República, dispone su integración, así:

“La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El Gerente del Banco será elegido por la junta directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.”

1. Así las cosas, el nombramiento de cinco de los siete miembros de la Junta del Banco de la República es competencia del Presidente de la República, pero no se trata de empleos de libre nombramiento y remoción, sino de empleos que se proveen para un periodo fijo, esto es, de 4 años prorrogables. Aunque en estos casos la Constitución otorga al Presidente de la República la competencia para nombrar, la remoción no opera discrecionalmente, sino que solo se verifica al finalizar el periodo.

1. En estos términos, la Constitución determina sistemas de provisión de empleos en distintas Ramas y órganos del poder público por medio del sistema de carrera, los cargos de libre nombramiento y remoción y los cargos en los que opera el nombramiento para un

período fijo.

1. En el plano legal, el Congreso de la República, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 125 para diseñar excepciones al nombramiento por medio del concurso de méritos, ha determinado empleos o situaciones que se proveen por nombramiento, pero que no son propiamente empleos de libre nombramiento y remoción, como los nombramientos para cargos de periodo fijo, los nombramientos en provisionalidad, o los correspondientes a plantas temporales.

1. La Ley 909 de 2004, que regula, entre otras cosas, el empleo público y la carrera administrativa preponderantemente en la Rama Ejecutiva,¹⁴⁶ contempla empleos en los que opera el nombramiento, pero que no son equivalentes a un empleo de libre nombramiento y remoción. El artículo 25 prevé los nombramientos en provisionalidad, que permiten que un servidor que no ha sido seleccionado por el sistema de carrera, ejerza temporalmente un cargo de esta naturaleza por separación temporal del cargo o mientras se adelanta al concurso. La jurisprudencia constitucional ha precisado de manera constante que el nombramiento en provisionalidad no es equiparable a un cargo de carrera administrativa, pero tampoco puede considerarse como un cargo de libre nombramiento y remoción. La Corte Constitucional ha elaborado esta distinción en función de la necesidad de motivar el acto que desvincula del servicio a un funcionario nombrado en provisionalidad. La Corte ha dicho que “[a] los funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera no les asiste el derecho de estabilidad típico de quien accede a la función pública por medio del concurso de méritos, pero de ello no se desprende una equivalencia a un cargo de libre nombramiento y remoción, pues la vacancia no cambia la naturaleza del cargo.”¹⁴⁷

1. Del mismo modo, la ley prevé la creación de empleos temporales, para realizar labores que no corresponden al personal de planta, desarrollar proyectos o programas de duración determinada y sobrecarga de trabajo por hechos excepcionales. Según el artículo 21.4 de la Ley 909 de 2004, “[e]l nombramiento en los empleos temporales se efectuará mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente.”

1. Estas modalidades de nombramiento no son exclusivas de la Rama Ejecutiva. Por ejemplo, en la Rama Judicial el artículo 132 de la Ley 270 de 1996¹⁴⁸ contempla el nombramiento en provisionalidad y el nombramiento en encargo para cargos en esta rama del poder público. Por su parte, el artículo 11 del Decreto-Ley 20 de 2014 dispone que los nombramientos en la Fiscalía General de la Nación son ordinarios, en encargo, en período de prueba y provisionalidad. En los órganos de control, como en la Procuraduría General de la Nación, el legislador extraordinario contempló los nombramientos en periodo de prueba, provisionales y de período. Este último, solo para los cargos de Procurador Delegado para la Sala de Juzgamiento de Servidores de Elección Popular, de conformidad con lo previsto en el artículo 82 del Decreto-Ley 262 de 2000.

1. En el régimen especial de carrera del Congreso de la República, el cual está previsto en el artículo 384 de la Ley 5ª de 1992, pero que no ha sido desarrollado por una norma legal, resultan aplicables las normas generales de la Ley 909 de 2004, en virtud de la remisión dispuesta por el parágrafo de esta disposición,¹⁴⁹ razón por la cual existen cargos de carrera que pueden proveerse mediante nombramiento en provisionalidad mientras se adelanta el concurso.

1. A nivel legal también existen ejemplos de empleos que se proveen por nombramiento pero que tienen un período fijo. En el caso de las comisiones de regulación, que son unidades administrativas especiales con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio,¹⁵⁰ las normas correspondientes determinan que el Presidente de la República nombra a los comisionados por un período de 4 años. El artículo 20 de la Ley 1341 de 2009 dispone que tres de los comisionados de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones serán designados por el Presidente de la República para períodos de cuatro años. Lo propio ocurre con la Comisión de Regulación de Energía y Gas, pues de conformidad con el literal d del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, el Presidente de la República nombra seis comisionados expertos para un período de cuatro años.

1. A partir de estos ejemplos, la Sala concluye, en primer lugar, que, además de los cargos de carrera, la provisión de empleos por el sistema de nombramiento no se reduce a los cargos de libre nombramiento, pues existen casos en los que el empleo se provee por nombramiento, pero no se aplica la facultad discrecional para remover a sus titulares, como los de período fijo, los nombramientos en provisionalidad y los nombramientos en plantas temporales. En segundo lugar que este tipo de sistema es aplicable, en general, a todas las Ramas del poder público y órganos que integran la organización estatal, de acuerdo con la Constitución, la ley o el reglamento. Esto tiene impacto en la limitación sub examine, porque esta aplica a todos los casos en los que se provean empleos mediante la expedición de un acto de nombramiento que designa a una persona en un cargo público.

1. El alcance la limitación sub judice es entonces el siguiente: si hay provisión de empleo por nombramiento en cualquier Rama, entidad u órgano del Estado, la limitación de ser nombrado en cargo público prevista en el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, resulta aplicable. Naturalmente esta también aplica a los casos en los que el nombramiento opera respecto de cargos de carrera (tanto de ingreso como de ascenso) y de libre nombramiento y remoción, tal y como lo señaló la Corte en la Sentencia C-093 de 2020.

1. La Sala considera que es importante resaltar que la limitación, contrario sensu, no aplica a otras formas de provisión de empleos que, aunque evidentemente requieren tomar posesión, no están precedidas por un acto de nombramiento.

1. Como se explicó, el artículo 123 de la Constitución establece que “[s]on servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.” Para lo que interesa, los miembros de las corporaciones públicas son quienes prestan sus servicios en el Congreso de la República (art. 132 C.P.), las Asambleas Departamentales (art. 299 C.P), los

Concejos distritales o municipales (art. 312 y 323 C.P.) y las Juntas Administradoras Locales (art. 323 C.P). Estos servidores son electos popularmente, por lo que, en rigor, no existe un acto de nombramiento, sino que se declara la elección de acuerdo con las reglas pertinentes. Lo propio ocurre con el Presidente (art. 190 C.P.) y el Vicepresidente de la República (art. 202 C.P.), los Gobernadores (art. 303 C.P) y los Alcaldes (art. 314 C.P), que tampoco son nombrados, sino que su elección es declarada.

1. Los trabajadores del Estado, que son los trabajadores oficiales, no son nombrados pues su vinculación al Estado se efectúa mediante la suscripción de un contrato de trabajo. Como explicó la Corte en la Sentencia C-093 de 2020, “[e]stos contratos, a su vez, no se rigen por el acto de nombramiento o ascenso, sino por la firma del contrato de trabajo, de acuerdo a los regímenes previstos en el derecho colombiano”.

1. Además de los cargos de elección popular y los trabajadores oficiales, lo previsto en el numeral segundo acusado tampoco aplica a los casos en los que la Constitución o la ley dispongan un sistema de elección específico. Por ejemplo, la Constitución define un sistema para la elección del Fiscal General de la Nación (art 249 C.P), del Defensor del Pueblo (art. 281 C.P), del Procurador General de la Nación (art. 276 CP), del Registrador Nacional del Estado Civil (art. 266 C.P), del Contralor General de la República (art. 267 C.P.) y del Auditor General de la República (art. 274 C.P), entre otros.

1. En el plano legal, el artículo 170 de la Ley 136 de 1994 desarrolla lo dispuesto en el artículo 313-8 de la Constitución, y dispone que corresponde a los Concejos Municipales o distritales la elección de personero por un período institucional de cuatro años, por lo que no hay acto de nombramiento.

1. En estos casos la Constitución o la ley definen un sistema en el que pueden participar otros órganos del Estado y que culmina con la elección, pero que no supone la expedición de

un acto de nombramiento que designe al servidor, por lo que la prohibición tampoco es aplicables a estos eventos. Estos ejemplos dan cuenta de que el numeral segundo aquí analizado no aplica respecto de los servidores de elección popular, de trabajadores oficiales, o en los casos en los que la Constitución o la ley dispongan un sistema específico de nombramiento que no contenga la expedición de un acto nombramiento.

1. Definido el alcance de la norma, la Sala considera que la limitación prevista en el numeral segundo del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, no desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos por cuanto se trata de una medida razonable y proporcional que, en todo caso no es absoluta ni permanente, y no vulnera la porción fundamental del derecho.

1. Contrario a lo que sostienen los demandantes en este caso, el derecho fundamental a acceder a cargos públicos no solo puede ser restringido por razones de nacionalidad. Aunque por disposición constitucional el legislador debe reglamentar la excepción prevista en el artículo 40.7 para que los colombianos por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad, ejerzan el derecho de acceder a cargos públicos; de ello no se sigue que el legislador no pueda establecer otras limitaciones para el ejercicio del derecho que le permitan armonizar los demás derechos, finalidades, principios y valores previstos en la Constitución Política. Todo lo contrario, los artículos 123, 125 y 150-23 otorgan al legislador un amplio margen de configuración para establecer requisitos y condiciones para el acceso.

1. En la Sentencia C-093 de 2020, que es un precedente relevante aunque analizó la limitación por un parámetro de control diferente, se reiteró que el “(...) margen de configuración también le permite al legislador establecer los requisitos o criterios de ingreso y ascenso de un cargo público, los cuales son de dos tipos, a saber: a) requisitos objetivos, orientados a evaluar la capacidad profesional o técnica del aspirante –exámenes de conocimientos, acreditación de años de experiencia, ausencia de antecedentes penales o

disciplinarios- y; b) requisitos subjetivos, que permitan verificar las calidades personales y la idoneidad moral del candidato -evaluar su capacidad de relacionarse, entre otros-. Asimismo, diseñar los mecanismos a través de los cuales se valorará el mérito de los aspirantes a ingresar o ascender dentro de la carrera.”¹⁵¹

1. Para sustentar esta postura, la Sala realizará un juicio estricto de constitucionalidad, tal y como se aplicó en la Sentencia C-093 de 2020, que es un precedente relevante en este caso. La Sala considera que el test debe ser estricto porque se trata de una limitación, prima facie, al derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas. En efecto, la imposibilidad de ser nombrado en un cargo público por la falta de pago de multas supone una restricción de la faceta de acceso a cargos públicos que protege el derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas.

1. La medida de impedir que una persona pueda ser nombrada o ascendida en un cargo cuya forma de provisión es el nombramiento, tiene como finalidades: (i) la convivencia pacífica, pues “(...) las multas son el principal fondo que garantiza la implementación de las normas de policía y el fomento de las buenas prácticas ciudadanas;” y (ii) la vigencia del principio de moralidad administrativa, porque todos los servidores públicos, aun aquellos que se vinculan mediante otro tipo de nombramientos -en provisionalidad, en plantas temporales y en cargos de período fijo, o cualquier otro tipo de cargo provisto por este medio- deben observar un actuar pulcro, probo y honesto.

1. La Constitución prevé, sin excepción alguna, que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución. Las particularidades que se derivan de cada uno de los tipos de nombramiento, desde el punto de vista temporal o de las condiciones de su remoción, no modifican la sujeción del servidor a

la Constitución y sus fines.

1. En efecto, una revisión de los ejemplos de cargos que son provistos por el sistema de nombramiento da cuenta de ello.

1. Los empleos de carrera son provistos por medio de concurso público y tienen como fundamento el mérito. A pesar de la existencia de diversos sistemas de carrera administrativa, general, específico o especial, y de la existencia de concursos de acceso o de ascenso, la provisión definitiva del empleo, por medio del acto de nombramiento, otorga estabilidad en el empleo por cuenta de superar el concurso. Una lectura sistemática de los artículos 40-7, 123, 125, 150-23 y 209 de la Constitución, permite concluir que el legislador tiene facultad de configuración para establecer requisitos subjetivos relacionados con las calidades personales y la idoneidad moral para el ejercicio del empleo. Esto es perfectamente razonable, pues el ejercicio de funciones públicas no solo debe evaluar las competencias objetivas del servidor (calidades profesionales), sino que debe maximizar la idoneidad personal para su ejercicio, especialmente cuando los cargos tienen cierta vocación de permanencia en las entidades y suponen un conocimiento profundo de las funciones públicas.

1. Lo propio ocurre con los empleos de libre nombramiento y remoción, que aunque no tienen un grado de estabilidad como los empleos de carrera, pues la permanencia en el empleo depende de la discrecionalidad del nominador, la existencia de una confianza calificada y las funciones de dirección confianza y manejo, imponen la necesidad de exigir condiciones subjetivas que materialicen el principio de moralidad administrativa. La vinculación y desvinculación del servicio de manera discrecional, no suponen, como es obvio, una excepción a este principio.

1. Los notarios, por su parte, son particulares que ejercen una función pública, razón por la

cual los principios de la función administrativa y, concretamente, el de moralidad, resulta plenamente aplicable. El ejercicio de una función materialmente pública supone la sujeción del particular a todos los principios constitucionales, por lo que el pago de la multa en el caso de estos particulares está plenamente sustentado en el artículo 209 de la Constitución.

1. En los casos de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, es claro que el saneamiento de las deudas derivadas de la comisión de conductas contrarias a la convivencia, opera como un requisito necesario para cumplir el principio de moralidad en la función pública y, concretamente, para ejercer las funciones de investigación de conductas punibles y el control disciplinario de servidores públicos que desconocen sus deberes funcionales, así como funciones preventivas respecto de la administración pública.

1. Algo similar ocurre con los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República que son nombrados por el Presidente. El principio de moralidad impone que los miembros de la banca central estén al día con el pago de conductas contrarias a la convivencia, pues no sería comprensible que quienes participan en la fijación de la política monetaria tengan deudas con el Estado. Esto también es aplicable a los cargos de periodo fijo que se han creado a nivel legal, pues es claro que los miembros de las comisiones de regulación, en tanto función administrativa, deben adecuar su conducta al principio de moralidad y, en particular, al principio de moralidad administrativa.

1. En cuanto a los nombramientos en provisionalidad, independientemente de la rama u órgano del Estado en la que tengan lugar, es razonable considerar que las personas que van a ocupar transitoriamente un cargo mientras se proveen por el sistema de carrera, deban cumplir los mismos requisitos profesionales y de idoneidad, lo que incluye el pago de las multas impuestas por la comisión de conductas contrarias a la convivencia. Desde la misma perspectiva, los nombramientos en plantas temporales se proveen en los casos en los que se requiere personal adicional al de planta, por razones de un proyecto nuevo o sobrecarga laboral, suponen que el servidor se vincula temporalmente al órgano que ejerce funciones

públicas, por lo que el principio de moralidad tiene plena vigencia y exige el cumplimiento de los mismos requisitos. La temporalidad de las funciones en ambos casos no significa la suspensión o interrupción de los principios de la función administrativa.

1. Como se advirtió, estos ejemplos dan cuenta de la relación entre el ingreso al servicio público y la vigencia del principio de moralidad administrativa. Además, la imposición de consecuencias por el no pago de multas tiene como finalidad promover la convivencia pacífica por medio del fortalecimiento de programas para el efecto.

1. Así las cosas, la medida tiene fines constitucionales imperiosos.

1. En lo relacionado con la idoneidad de la medida, la Sala estima que la norma es efectivamente conducente, pues el diseño de medidas que tengan como propósito restringir el acceso a actividades, la concesión de autorizaciones y la limitación derechos, tiene como propósito disuadir al infractor y lograr el pago efectivo de la multa. En el campo del servicio público, la restricción a su acceso es efectivamente para lograr el pago de las multas, si se tiene en cuenta que para el 2022 hay 1.351.835.153 servidores públicos en Colombia. Esto es relevante porque es una muestra de que el servicio público es una opción laboral a la que accede una cantidad importante de personas, por lo que limitar su acceso es efectivamente conducente para lograr el pago de la multa. Por otra parte, la medida es efectivamente conducente para maximizar el principio de moralidad administrativa, pues el pago de las multas asegura que las personas que van a acceder a la función pública cumplan no solo con los requisitos de idoneidad profesional, sino que cumplan con condiciones de idoneidad ética.

1. En lo que tiene que ver con la necesidad, la Sala observa, como en la Sentencia C-093 de 2020, que el legislador escogió la medida más benigna para limitar el derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas. En efecto, el legislador tenía opciones como “(...)

constituir inhabilidades o imponer el pago de multas como un requisito propio del mérito -lo cual no es sólo excesivo, sino contrario al principio de mérito-; asimismo, se podía pensar en que no existiese ninguna norma o procedimiento que obligue, sin embargo, esta decisión podría afectar los principios de convivencia pacífica y moralidad administrativa, pues no contarían con mecanismos de persuasión adecuados para que el ciudadano actúe bajo el respeto de los derechos fundamentales de las demás personas -bien de la convivencia pacífica- y de la Constitución y las leyes -moralidad administrativa.-“154

1. Finalmente, en cuanto al análisis de proporcionalidad en sentido estricto, la Corte considera que la medida también supera esta exigencia en tanto la limitación no es absoluta, pues la persona que va a ser nombrada en el cargo puede pagar la multa y así cumplir con el requisito de idoneidad para acceder a su ejercicio. Adicionalmente, la limitación, como se indicó, no tiene el carácter de una inhabilidad y permite que la persona acceda a otro tipo de cargos. El alcance de la prohibición es concreto y no abarca todo tipo de cargos públicos, por lo que la persona puede acceder al ejercicio. En este sentido, el legislador impuso una limitación que no sacrifica de excesivamente los contenidos del derecho fundamental a acceder a cargo públicos.

1. En conclusión, la Sala declarará exequible el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 del CNSC, respecto de los cargos que se proveen por nombramiento en cualquier rama, órgano o entidad del Estado, por violación del artículo 40-7 de la Constitución.

d) Solución al segundo problema jurídico. Examen del numeral 6 del artículo 43 de la Ley 1801 de 2016, que adicionó el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016

1. Los demandantes sostienen que el numeral 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, y que creó la prohibición de “[i]nscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil,” por el no pago oportuno

de las multas impuestas, viola el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

1. Para explicar el concepto de violación, argumentan que una de las formas de acceso a los cargos públicos es la carrera administrativa, para lo cual el ciudadano tiene que inscribirse a los concursos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil. Señalan que es cierto que el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución faculta al legislador para establecer restricciones a este derecho fundamental por razones de nacionalidad, “pero la norma demandada, por el simple hecho de no cancelar una multa, originada en un proceso policivo, que según las voces del artículo 1801 de 2016 (sic) son normas de carácter preventivo, lesiona de manera grave el derecho fundamental de acceso a la administración pública, no es proporcional establecer por parte del legislador una sanción tan drástica, por el simple hecho de no cancelar una multa por posible infracción a una norma de convivencia.”¹⁵⁵

1. Aducen que “[i]ncluso en la Sentencia C-093 de 2020 se indicaba que si una persona participaba en el proceso meritocrático y estaba en la lista de elegibles, bien podía pagar la multa y con ello se superaba la condición y limitante. Pero en el evento señalado en el numeral 6 artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 (sic), en la práctica se le inhabilita, porque no puede participar en los concursos de la Comisión Nacional del Servicio Civil, es decir de entrada se le excluye del primer paso, y del derecho fundamental de acceso a cargos públicos.”¹⁵⁶ Por lo anterior, consideran que el carácter preventivo de las normas de policía queda “completamente desconocida” por la imposición de una sanción “completamente drástica y desproporcionada.

1. Igualmente, la Universidad Pontificia Bolivariana¹⁵⁷ y la Universidad libre¹⁵⁸ solicitaron la declaratoria de inexecutable del numeral 6, pues consideran que se trata de una medida que afecta de manera desproporcionada el derecho fundamental a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Los intervinientes coinciden en afirmar que la medida es excesiva porque impone el pago de multas como requisito del mérito e impide participar en

el concurso desde el inicio, lo que desconoce las reglas vertidas en la Sentencia C-093 de 2020.

1. Pues bien, se trata de una limitación nueva introducida por el legislador en la Ley 2197 de 2022,¹⁵⁹ que reformó el Código Penal y de Procedimiento Penal, el Código de Extinción de Dominio y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia, entre otros, con el fin de crear y fortalecer “(...) los instrumentos jurídicos y los recursos económicos con que deben contar autoridades para consolidar la seguridad ciudadana,” de conformidad con su artículo 2. Concretamente, el Título V se ocupó de introducir modificaciones y adiciones al CNSC en dos aspectos: (i) el valor de las multas; y (ii) el procedimiento y las consecuencias por el no pago.

1. La medida prevé un supuesto de hecho, que es no pagar la multa luego de transcurridos seis meses de su imposición con sus debidos intereses, y una consecuencia jurídica: la imposibilidad de inscribirse en los concursos abiertos por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

1. La competencia de la Comisión está relacionada con la existencia de tres tipos de sistemas de carrera en el sistema jurídico colombiano: (i) el sistema general de carrera administrativa, regulado por la Ley 909 de 2004; (ii) los sistemas especiales de carrera administrativa que tienen origen en la Constitución, como es el caso de la carrera de la Rama Judicial (art. 256 C.P); la carrera de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (arts. 217 y 218); la carrera de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 C.P.); la carrera de la Contraloría General de la República (art. 268 C.P.); la carrera de la Procuraduría General de la Nación (art. 279 C.P.); y el sistema de carrera de las universidades autónomas (art. 69 C.P); y (iii) los sistemas específicos de carrera, que tienen origen legal y que se aplican a entidades por la singularidad de sus funciones, como el caso de la carrera de la DIAN, el INPEC, la Aeronáutica

Civil y el de las Superintendencias, entre otras.

1. Como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional,¹⁶² la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene competencia para administrar y vigilar tanto el sistema general de carrera, como los sistemas específicos,¹⁶³ lo que excluye la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen constitucional, que corresponde a cada uno de los órganos.

1. Dentro de las funciones de este órgano en relación con la administración de los sistemas de carrera de su competencia, la Sala destaca:¹⁶⁴ 1. Expedir lineamientos generales aplicables a los procesos de selección, de conformidad con la ley; 2. Acreditar a las entidades para la realización de concursos y fijar las tarifas para contratar los concursos; 3. Elaborar las convocatorias a concursos para el desempeño de empleos públicos de carrera, así como determinar sus modificaciones;¹⁶⁵ 4. Establecer los instrumentos necesarios para la aplicación de las normas sobre evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa; 5. Conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; y, 6. Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin.

1. A partir de esta breve reconstrucción de las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Sala concluye que la prohibición para inscribirse en los concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil se aplica a las convocatorias que elabore esta entidad para proveer cargos en los sistemas general y específico de carrera, tanto para los concursos de ingreso como para los de ascenso.¹⁶⁶

1. Ahora bien, la Sala considera importante recordar las fases relevantes del concurso, de cara a resaltar la función de la inscripción en los concursos, que es uno de los elementos que estructura la prohibición. En general, y para resolver el presente caso, se pueden diferenciar

tres fases en los concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. La primera fase es la convocatoria, que es el estatuto que rige el concurso, y que constituye el aviso público para invitar a todos los ciudadanos interesados en participar en los concursos que se realicen para el ingreso a empleos de carrera administrativa.¹⁶⁷ La segunda fase es el reclutamiento, que tiene como propósito atraer al mayor número de personas para que participen en el concurso para el desempeño del cargo, siempre y cuando cumplan con los requisitos.¹⁶⁸ Dentro de esta fase se encuentra la inscripción, en virtud de la cual los ciudadanos que cumplan los requisitos de la convocatoria y paguen el valor de la inscripción, pueden participar en el concurso.¹⁶⁹ La tercera fase es la etapa de las pruebas, que tienen como propósito “apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen, así como establecer una clasificación de los candidatos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de un empleo o cuadro funcional de empleos.”¹⁷⁰

1. Así, la limitación impide al ciudadano que cumpla los requisitos de la convocatoria y pague el valor de la inscripción, participar en el concurso para proveer cargos en el sistema general y los sistemas específicos de carrera administrativa, tanto de ingreso como de ascenso.

1. Fijado el alcance y los elementos de la limitación contenida en el numeral 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, la Sala utilizará el juicio de proporcionalidad estricto, pues prima facie, la prohibición de inscribirse en concursos de mérito administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil afecta uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas, esto es, la posibilidad de concurrir a un concurso cuando se cumplen los requisitos previstos en la convocatoria.¹⁷¹

1. Pasa entonces la Sala a verificar si la finalidad de la medida puede ser considerada imperiosa a la luz de la Constitución, esto es, si la medida persigue el logro de un objetivo apremiante para el cumplimiento de alguno de los fines previstos por la Constitución. La

finalidad de la norma es trascendental para evaluar el cumplimiento de los subprincipios de idoneidad, necesidad, y proporcionalidad en sentido estricto de forma que su identificación exige del juez constitucional un análisis cuidadoso. Existen eventos en los que el legislador hace expresa la finalidad o el objetivo de la norma en el curso del proceso legislativo, bien porque se señala expresamente en la exposición de motivos o la proposición que la integra, o porque se hace expreso en el curso del debate. En estos casos, el juez constitucional debe atenerse a lo expresado por el legislador y fundamentar el juicio de proporcionalidad en su voluntad expresa. No obstante, si el trámite legislativo no permite establecer con certeza la finalidad que persigue cada una de las disposiciones incluidas en un proyecto de ley, aún si estas hacen parte del articulado original, la finalidad habrá de definirse de acuerdo con las manifestaciones generales que haya hecho el legislador sobre los objetivos que persigue la ley de la que la disposición hace parte, o en general con el cuerpo normativo en el que se inserta cuando se trata de una norma modificatoria. Por último, si no existe una manera de identificar la finalidad de la disposición a partir de lo debatido en el curso del proceso legislativo o de las pruebas aportadas al expediente, podrá el juez constitucional suplir tal carencia a partir del contexto de la disposición y la valoración razonable de la finalidad que podría inspirarla.

1. En el presente caso y según da cuenta la exposición de motivos del proyecto de ley¹⁷², las modificaciones al CNSCC introducidas por la Ley 2197 de 2022 persiguen dos finalidades: i) mejorar el recaudo de las multas impuestas por la comisión de conductas contrarias a la convivencia, y ii) mejorar la convivencia mediante el fortalecimiento de la capacidad disuasoria de las multas.

1. En efecto, al exponer el paquete de reformas al CNSCC, la exposición de motivos diagnostica el problema que se pretende solucionar así: “Desde la expedición del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se han impuesto 4.001.012 multas en todo el país y solo se han pagado 91.909, “esto quiere decir que solamente el 2.3% de las multas han tenido un trámite, mientras que el 97.7% todavía no se han pagado por parte de los ciudadanos. El hecho de que las multas impuestas en aplicación del CNSCC no estén siendo

pagadas impide que las alcaldías puedan ingresar recursos para realizar los programas culturales destinados a mejorar los comportamientos de convivencia, lo que significa que no se está generando el impacto deseado”¹⁷³ (énfasis propio)

1. A partir de ese diagnóstico, la exposición de motivos explica en términos generales las razones de cada paquete de modificaciones. Al justificar las reformas propuestas en relación con las consecuencias por la mora en el pago de las multas, se afirma: “En cuanto a las consecuencias existentes por el no pago de las multas previstas en Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se resalta que no afectan a la mayoría de ciudadanos, advirtiendo que no existe una consecuencia mayor para aquellos que reiteran un comportamiento contrario a la convivencia que tiene como consecuencia la multa, motivo por el cual es necesario ampliar las consecuencias por concepto de recurrencia en materia de convivencia, con lo que se pretende aumentar el pago de las multas y adicionalmente mejorar la convivencia entre las personas, toda vez que las consecuencias tienen un impacto directo sobre ellas”¹⁷⁴ (énfasis propio.)

1. En la intervención del coordinador de ponentes ante la plenaria del Senado de la República, en relación con las medidas adoptadas para el cobro de las multas, señaló: “Se establecen algunas consecuencias que yo comparto para las personas que no cancelan esas multas, uno cuando está en una sociedad no tiene solo derechos, también deberes y en ese sentido esa correlación de circunstancias se haya incluido tanto el registro como las consecuencias de no acatar el pago de la multa o no compensarla mediante cursos pedagógicos”.

1. Para mejorar el recaudo, la ley previó varios tipos de medidas, entre ellas la reducción del monto de las multas, de forma que estas puedan ser pagadas incluso por los infractores con menos recursos. En la exposición de motivos se señala que “(...) una multa tipo 4 es de mayor cuantía que un (1) SMMLV, por lo que el pago de la misma podría generar un problema económico para el ciudadano al que se impone dicha multa, en especial a las

personas de menores recursos económicos,”¹⁷⁵ Esta medida responde al objetivo de mejorar el recaudo, pues el legislador entiende que la disminución del monto de la multa es un medio para facilitar su pago, es decir, entre menor sea el monto de la multa, mayor puede ser el pago.

1. Para el legislador, el impago de las multas dificulta la realización de programas culturales destinados a prevenir la comisión de comportamientos contrarios a la convivencia por parte de las alcaldías, e impide la destinación de recursos al Registro Nacional de Medidas Correctivas.

1. En conclusión, el proceso legislativo da cuenta de que el legislador redujo el monto que se debe pagar por concepto de multas y amplió las consecuencias por su impago para cumplir dos fines: (i) recaudar recursos para la realización de programas culturales destinados a prevenir la comisión de comportamientos contrarios a la convivencia por parte de las alcaldías; y, (ii) conseguir recursos destinados al mantenimiento del Registro Nacional de Medidas Correctivas. La consecución de recursos para la realización de programas culturales que promueven la convivencia pacífica y la obtención de recursos para el mantenimiento del Registro de Medidas Correctivas, como instrumento de control de los comportamientos contrarios a la convivencia, tiene sustento en el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2 C.P). Estos fines no solo son importantes para la Constitución, sino que son especialmente valorados por la Carta y son sin duda imperiosos.

1. La Corte encontró esta finalidad en una reconstrucción de los propósitos que motivaron la expedición del CNSC. La Corte sostuvo que: “En relación con la Ley 1801 de 2016, la Corte Constitucional ha entendido que la convivencia pacífica, así como otros fines –protección del ambiente y la salud pública–, son fines importantes e imperiosos. Estos principios se desarrollan mediante la decisión legislativa de consagrar conductas que contraríen la

convivencia pacífica, así como las autoridades y medidas que éstas pueden tomar para garantizan, a su vez, mediante acciones concretas del Estado a través de sus servidores públicos, en especial de las autoridades de policía, que deben actuar conforme a los principios predicables de la función pública, en general, y en los principios consagrados en el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.”

1. Ahora bien, la totalidad de los intervinientes que defienden la exequibilidad del numeral 6 del artículo 43, así como la Procuradora General, sostienen que esta medida tiene relación con la vigencia del principio de moralidad administrativa porque se trata de un requisito relacionado con la idoneidad de las personas que acceden al servicio público. Este argumento tiene, en general, sustento en la Sentencia C-093 de 2020, en la que la Corte Constitucional encontró que la prohibición para ser nombrado o ascendido en cargo público tiene como finalidad, además de la promoción de la convivencia pacífica como fin del Estado, el cumplimiento del principio de moralidad administrativa. Esto porque este principio cubre el “(...) deber de toda persona que ejerce función administrativa de (...) cumplir con la Constitución y las leyes, así como el deber de guardar un actuar probo y honesto.

1. Sin embargo, en el caso sub examine la finalidad de proteger los principios de la función administrativa y, en particular, el principio de moralidad administrativa, no subyace a la medida analizada, por tres razones. Primero porque el legislador no hizo explícita esta finalidad al diseñar la norma, pues como se explicó, el propósito es lograr el recaudo de las multas para adelantar programas de promoción de la convivencia y el cumplimiento de los deberes ciudadanos. Segundo porque la situación en la que se encuentra la persona respecto de cada una de las prohibiciones es fáctica y jurídicamente diferente. En el caso de la prohibición de ser nombrado o ascendido, la persona cumple con los requisitos propios del ejercicio del cargo -profesionales y de aptitud-, pero no ha cumplido con uno de los requisitos propios de la idoneidad, esto es, el pago de las multas por incurrir en comportamientos contrarios a la convivencia. El cumplimiento de los requisitos del cargo es el presupuesto para que la persona sea nombrada o ascendida, tanto en cargos de libre nombramiento y remoción, como en cargos de carrera administrativa.

1. En la prohibición para inscribirse en los concursos de mérito administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, la persona cumple con los requisitos de la convocatoria y, por lo tanto, puede inscribirse en el concurso. La convocatoria, como se explicó, contiene el cargo o cargos ofertados, así como los requisitos profesionales y aptitudinales para el mismo. Sin embargo, y como es obvio, en la convocatoria solo se fijan los requisitos de manera general, pero la revisión de la aptitud de la persona para acceder al desempeño del cargo solo tiene lugar en las pruebas que se realicen en cada uno de los concursos.

1. En estos términos, la relación de proximidad con el desempeño de la función pública en ambos casos no es igual y eso explica la diferencia en la finalidad de cada una de las medidas. En el primer caso, la persona cumple con los requisitos técnicos para ejercer el cargo, bien sea en empleos de libre nombramiento y remoción como de carrera, pero no ha cumplido con uno de los requisitos fundados en la idoneidad para el ejercicio del cargo, esto es, el pago de las multas. En el segundo caso, la persona cumple los requisitos generales de la convocatoria, pero no ha probado la idoneidad para ejercer el cargo por la sencilla razón de que no ha presentado las pruebas.

1. Dicho esto, la Sala debe determinar si la medida cumple el subprincipio de idoneidad, esto es, si su aplicación es efectivamente conducente para alcanzar la finalidad perseguida. La Corte estima que la norma revisada es idónea. En efecto, la cantidad de personas que pueden tener interés en inscribirse a concursos organizados por la CNSC amplía la base del recaudo potencial de multas cuando su pago es un requisito de inscripción. De acuerdo con la página institucional de la Comisión Nacional del Servicio Civil, “[e]ntre el 2021 y el primer semestre de 2022 la Comisión ha adelantado 25 procesos de selección o concursos de mérito, en los que ha ofertado 101.523 vacantes para proveer empleos de carrera en entidades de todo el país.” Razonablemente, a cada una de las vacantes se inscribe más de una persona, por lo que la prohibición podría cubrir un número de deudores importante.

1. El aumento en el recaudo de las multas nutre al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia FONSET que tendrá más recursos para que las entidades territoriales hagan las inversiones destinadas al mejoramiento de la convivencia ciudadana. El artículo 185B del CNSCC prevé que “el sesenta por ciento (60%) de los recursos provenientes del recaudo por concepto de multas se destinará a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad, de los cuales un treinta por ciento (30%) será para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana, un quince por ciento (15%) a la administración, funcionamiento e infraestructura del Registro Nacional de Medidas Correctivas, como elemento necesario para garantizar la prevención a través del recaudo y almacenamiento de información detallada, georreferenciada y en tiempo real del estado de las multas en todo el territorio nacional, lo cual constituye un instrumento imprescindible para el cumplimiento de su función legal, y un quince por ciento (15%) para financiar el servicio de Policía en la modalidad de vigilancia. El cuarenta por ciento (40%) restante se utilizará en la materialización de las medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía, donde un quince por ciento (15%) se destinará para la implementación del Sistema de información que permita articular el recaudo, registro, transacción y monitoreo a nivel nacional, de que trata el artículo 39 de la presente ley”.

1. Así las cosas, y con la precisión anterior, la Sala constata que la medida adoptada por el legislador supera el subprincipio de idoneidad porque las convocatorias de la CNSC interesan a una población amplia y variada dentro de la cual puede haber deudores de multas que serán compelidos a pagarlas para poder inscribirse. Esto, claramente permite de forma directa aumentar el recaudo de las multas en mora para destinar recursos al pago de programas en materia de convivencia ciudadana, lo que tiene fundamento constitucional.

1. Ahora bien, la Sala Plena estima que la medida acusada no cumple el subprincipio de necesidad por cuanto no existen suficientes elementos de juicio que permitan concluir que la medida es la “menos restrictiva”¹⁷⁷ del derecho fundamental a acceder a cargos públicos “entre todas aquellas [alternativas] que revisten por lo menos la misma idoneidad”¹⁷⁸.

1. El subprincipio de necesidad exige que la medida legislativa “(...) no pueda ser remplazada por un medio alternativo menos lesivo,”¹⁷⁹ por lo que “(...) toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido.”¹⁸⁰ En estos casos el juez debe evaluar el costo de la medida en términos ius fundamentales y analizar si esta resulta imprescindible para alcanzar la finalidad imperiosa, así como verificar si no hay otras medidas con el mismo grado de eficacia para alcanzarla.

1. Dos intervinientes¹⁸¹ sostienen que la medida es la más lesiva posible porque impide a las personas acceder al concurso desde el inicio, por lo que se trata de una medida desproporcionada. Para sustentar su argumento citan la consideración jurídica 143 de la Sentencia C-093 de 2020 que, justamente, analizó la necesidad de la medida de prohibir el nombramiento y ascenso en cargo público por el no pago de multas; incluso uno de los intervinientes considera que se trata de un desconocimiento de la subregla sentada en este fallo.¹⁸² En esta consideración la Sala sostuvo:

“143. En concreto, prohibir que una persona no pueda ser nombrada o ascendida en cargo público hasta que se encuentre al día con el pago de multas cuya morosidad se ajusta al principio de necesidad. El legislador contaba con medidas más lesivas, tales como como constituir inhabilidades o imponer el pago de multas como un requisito propio del mérito -lo cual no es sólo excesivo, sino contrario al principio de mérito-; asimismo, se podía pensar en que no existiese ninguna norma o procedimiento que obligue, sin embargo, esta decisión podría afectar los principios de convivencia pacífica y moralidad administrativa, pues no contarían con mecanismos de persuasión adecuados para que el ciudadano actúe bajo el respeto de los derechos fundamentales de las demás personas -bien de la convivencia pacífica- y de la Constitución y las leyes -moralidad administrativa-. La medida, entonces, se ubica en un escenario intermedio, en el cual no se prohíbe el derecho a postularse y participar en los procesos meritocráticos de selección ni se desconoce el deber de proteger la vigencia y efectividad de los principios constitucionales.”

1. La Sala considera que, desde una primera aproximación y en abstracto, en este caso el legislador utilizó un medio que puede ser menos lesivo que otros. En efecto, como se ha

explicado a lo largo de esta sentencia, el legislador diseñó una prohibición para inscribirse a los concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil con el propósito de coaccionar al deudor para el pago de las multas. Esta prohibición es superable una vez el ciudadano paga la multa con sus debidos intereses, lo que significa que no se trata, en rigor, de una inhabilidad, tal y como lo señaló la Sentencia C-093 de 2020.

1. Las inhabilidades, en general, son “(...) circunstancias negativas que buscan asegurar que, quienes aspiran a acceder al ejercicio de la función pública, ostenten ciertas cualidades o condiciones que aseguren su gestión con observancia de criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad y además, garanticen la prevalencia de los intereses generales de la comunidad sobre los personales.”¹⁸³ Se trata, también en general, de circunstancias diseñadas por el legislador que no se pueden modificar por la conducta de la persona que aspira al cargo público (por ejemplo, condena judicial por delitos dolosos, ejercicio de jurisdicción o autoridad como empleado público, intervención en la celebración de contratos), lo que las diferencia de las prohibiciones establecidas por el legislador para lograr el recaudo de multas impuestas pero que no se han pagado.

1. La medida impide que la persona que efectivamente cumpla los requisitos de la convocatoria, pueda acceder al concurso para probar su idoneidad en la etapa de las pruebas. Para la Sala esto transgrede uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental previsto en el artículo 40-7 de la Constitución, esto es, el acceso a cargos públicos porque no le permite a la persona concurrir a presentarse al concurso para probar su idoneidad para desempeñar el cargo.¹⁸⁴ Aunque la persona que cumple los requisitos fijados en la convocatoria no tiene por ese solo hecho mérito, sí tiene derecho a concurrir al concurso una vez cumpla los requisitos de la convocatoria y a que esta concurrencia no se interfiera arbitrariamente.

1. A partir de constatar que la medida es onerosa para los derechos fundamentales, la Sala advierte que el legislador cuenta con al menos tres medios de coacción para el pago de la multa, que resultan menos lesivos que la prohibición sub examine:

* En primer lugar, dado que el fin perseguido por la norma es el de recaudar los dineros producto de la imposición de multas, medidas como el cobro coactivo resultan menos lesivas para alcanzar el fin propuesto. La reforma propuesta en la Ley 2197 de 2022 también incluye una reforma expresa al procedimiento para el cobro de las multas. En el modelo original de la Ley 1801 de 2016, el artículo 182 prevé que el cobro coactivo de la multa procede luego de transcurridos 90 días de su imposición; el artículo 47 de la Ley 2197 de 2022, introdujo reformas al procedimiento para la imposición de las multas tipo 1 y 4, sin perjuicio del procedimiento establecido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016. Concretamente el literal e) de esta disposición impuso un término perentorio de cinco días para objetar el comparendo; vencido este término la multa queda en firme “(...) pudiéndose iniciar el cobro coactivo, entendiéndose que pierde los beneficios de reducción del valor de la misma establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.” (descuentos por pronto pago).

* En segundo lugar, en caso de que el infractor gane el concurso, la multa puede cobrarse de conformidad con el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016. En efecto, y como se explicó,¹⁸⁵ la prohibición de ser nombrado o ascendido cubre a los concursos de ingreso y de ascenso en el marco de la carrera general y las carreras específicas. En este sentido, la persona infractora que demuestre el mérito luego del concurso tiene que ponerse al día en la multa para ser nombrado o ascendido. Este pago, en efecto, sí tiene una relación clara con los principios de la función administrativa y, en particular, con el principio de moralidad. Además, la persona, en el caso de los cargos de carrera, ha superado las pruebas y ha probado efectivamente el mérito para desempeñar el cargo.

* En tercer lugar, la ampliación de las hipótesis que prevén consecuencias por el no pago de

multas es un instrumento eficaz para lograr el pago. En efecto, por medio del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, el legislador dispuso otro tipo de consecuencias por el no pago de multas (acceder a permisos para venta de bienes que otorgan las alcaldías; realizar trámites en las oficinas de tránsito y transporte; acceder al mecanismo de regularización que defina el Gobierno Nacional y acceder a la conmutación de multas), y que se suman a las inicialmente presitas en el artículo 183 (obtener o renovar permiso de porte de armas; ser nombrado o ascendido en cargo público; ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública; celebrar o renovar contratos con el Estado y obtener o renovar el registro mercantil). Estos medios no lesionan el derecho fundamental de acceder a cargos públicos y también amplían la base de personas con incentivos para el pago de las multas.

1. En consecuencia, el pago de las multas para mejorar y fomentar la convivencia puede alcanzarse por medios menos costosos para el derecho fundamental a acceder a cargos y funciones públicas. Estas medidas potencialmente tienen el mismo grado de eficacia para lograr este fin.

1. Adicionalmente, la Sala considera importante reiterar que en materia de prohibiciones relacionadas con el acceso al servicio público y el pago de las multas, este tiene una relación intrínseca con los principios que gobiernan la función administrativa, pues quien va a ser nombrado en un cargo público, porque cumple los requisitos o superó el concurso, tiene una relación de proximidad con la función pública mucho más cercana que la persona que simplemente cumple con los requisitos de la convocatoria para acceder al concurso y, en particular, con el principio de moralidad, como la Corte lo señaló en la Sentencia C-093 de 2020. De ahí que la Corte advirtió que el legislador, justamente para proteger el principio de moralidad administrativa, tenía medios más lesivos para preservar este principio por medio del diseño de una inhabilidad.

1. En este caso, como también lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-093 de 2020, la medida no se ubica en un escenario intermedio, a diferencia de la prohibición de ser nombrado o

ascendió en cargo público, puesto que se “(...) prohíbe el derecho a postularse y participar en los procesos meritocráticos de selección,” aun cuando existen otros medios menos lesivos para lograr el recaudo, para efectos de destinarlo a programas dedicados a la convivencia.

1. Por otra parte, el hecho de que la persona pueda pagar la multa para remover la prohibición no hace que la medida cumpla el subprincipio de necesidad, pues el pago está justificado únicamente en el recaudo y este se puede lograr por otras vías menos costosas para el derecho fundamental intervenido. Estos mismos argumentos se aplican a la reducción del monto de las multas previstas por el legislador en la Ley 2197 de 2022, es un instrumento para lograr su pago, como lo hizo explícito el legislador, pero no significa una autorización para desconocer los derechos fundamentales.

1. La inexecutableidad de medidas que tienen como fundamento el pago para remover un obstáculo de cara a celebrar contratos o tomar posesión de un cargo público, no es ajena a la jurisprudencia de esta Corte. Por ejemplo, en la Sentencia C-1083 de 2005, la Corte conoció de una demanda contra el artículo 2 de la Ley 901 de 2004, que regulaba el boletín de deudores morosos del Estado. Este boletín se aplicaba a casos en los que “(...) el valor de las acreencias supere un plazo de seis (6) meses y una cuantía mayor a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. Adicionalmente, este artículo preveía que “[l]as personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago.” La Corte Constitucional declaró inexecutableos estos enunciados normativos, así:

“Dicha prohibición es contraria al principio de igualdad establecido en el Art. 13 superior, por desconocer el requisito de proporcionalidad en sentido estricto que han señalado la doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta corporación, ya que el beneficio que se obtiene con ella, esto es, la obtención del pago de los créditos a favor de las entidades estatales y el saneamiento de su información contable y de sus finanzas, es muy inferior a la afectación del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos consagrado en el Art. 40 de la

Constitución, del que son titulares los deudores relacionados en el boletín, de suerte que se genera una ostensible desproporción, de mayor significado si se tiene en cuenta que por los graves problemas económicos y sociales del país son muchos los deudores que resultan convertidos en víctimas de tal medida por circunstancias ajenas a su voluntad.

“En este sentido cabe señalar numerosos ejemplos, entre ellos los casos de las personas a quienes se ha impuesto una multa de tránsito que no pueden cancelar en el plazo de seis (6) meses que prevé el aparte normativo demandado, o de las personas que han obtenido la prestación de servicios de salud para sí mismas o para sus familiares en hospitales públicos y no pueden efectuar su pago en el mismo término, las cuales, por efecto de lo dispuesto en los incisos 2º y 4º de dicho segmento, resultan privadas del ejercicio del citado derecho fundamental sin justificación válida a la luz de la Constitución.

“Adicionalmente, la indicada medida prohibitiva no es necesaria para obtener el pago de las obligaciones a favor de las entidades del Estado, puesto que éstas pueden hacer uso del proceso ejecutivo regulado en la ley, tanto por la vía de la llamada jurisdicción coactiva, en las materias en que aquella la contempla, como por la vía jurisdiccional propiamente dicha, sin afectar los derechos fundamentales de los deudores.”

1. En otra decisión, la Corte declaró exequible la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para fijar el valor (tasa) de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo, prevista en el artículo 45 del Decreto-Ley 760 de 2005. En la Sentencia C-666 de 2006, luego de reiterar los fines de la carrera administrativa, la Sala Plena declaró exequible esta disposición con los siguientes argumentos:

“[Los] Fines de la carrera administrativa así determinados, que no se desatienden con el establecimiento de una tarifa diferencial para participar en los concursos respectivos, por cuanto i) lo cancelan únicamente quienes se inscriban en los concursos de méritos por lo que la carga impuesta no corresponde a todas las personas o ciudadanos, ii) no se está

favoreciendo procesos de selección fundados en el clientelismo, la negociación, el favoritismo, la voluntad del funcionario, el nepotismo y la filiación política, iii) se está ante una disposición legal de carácter abstracto e impersonal que tiende a responder de manera justa y equitativa todas las diversas situaciones que se presentan en la comunidad como son las circunstancias de carencia de recursos o de desempleo, iv) los montos estipulados por el legislador y que deben sufragar los aspirantes resultan razonables y proporcionados al permitir que puedan participar todas las personas en dichos concursos, y v) busca establecerse condiciones de responsabilidad y seriedad en los aspirantes. Tampoco puede olvidarse que la norma legal acusada responde al cumplimiento previo de determinados requisitos académicos al aspirarse a cargos pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales, y demás niveles profesionales. Por consiguiente, no se está desconociendo el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), ni se está impidiendo su acceso a quienes carecen de recursos económicos o están desempleados.

“Por el contrario, el establecimiento de la tasa en estudio, corresponde al cumplimiento de un deber constitucional del ciudadano como lo es el “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad” (art. 95-9 superior). Esta Corte ha referido al alcance de este deber que envuelve el principio de reciprocidad y que en el Estado social de derecho rige las relaciones entre los individuos, el Estado y entre éstos y la sociedad”

1. Como se observa, el pago de la tasa está relacionado directamente con la realización efectiva del concurso de méritos y se sustenta en el deber constitucional de colaborar con los gastos e inversiones del Estado. Igualmente, los derechos políticos tienen una faceta prestacional que supone el diseño de medios y condiciones materiales para su realización, lo que de ninguna manera excluye la concurrencia de los interesados en la creación de condiciones para su vigencia. Se trata entonces de un presupuesto necesario para la realización del concurso de méritos que opera como condición que permite concurrir al mismo, lo que lo diferencia del caso sub examine, pues el pago de las multas no está destinado a la financiación de este tipo de certámenes.

1. Finalmente, como el juicio de proporcionalidad es una metodología escalonada, para la Sala el estudio del subprincipio de proporcionalidad en estricto sentido deviene superfluo.

1. Por las razones expuestas, la Sala declarará la inexecutable del numeral 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.

A. Síntesis de la decisión

1. La Corte conoció de una demanda interpuesta por dos ciudadanos contra los numerales 2 y 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2021, por el desconocimiento del derecho a acceder a cargos y funciones públicas. Estos numerales establecen limitaciones para las personas que no paguen las multas impuestas dentro de los seis meses siguientes a su imposición. En concreto, el numeral 2 impide el nombramiento y ascenso en cargos públicos; y el numeral 6 impide que la persona se inscriba en los concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. Los demandantes sostenían, en primer lugar, que no existía cosa juzgada constitucional respecto del numeral 2, pues la Sentencia C-093 de 2020 juzgó esta restricción a la luz del artículo 125, pero no definió su compatibilidad con el derecho a acceder a cargos y funciones públicas previstos en el artículo 40-7 de la Constitución.

1. La Sala abordó el estudio de la configuración de la cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-093 de 2020 y concluyó que en este caso no se configura cosa juzgada constitucional porque en dicha sentencia la Corte analizó la limitación a la luz del artículo 125 de la Constitución, pero no analizó el desconocimiento del derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, de acuerdo con el artículo 40-7 de la Constitución. Además, la declaratoria de exequibilidad se limitó al cargo analizado, por lo que la cosa juzgada es relativa. Luego de ello, la Sala analizó el contenido de la prohibición de ser nombrado o ascendido en cargo público y concluyó que no se desconoce el derecho fundamental a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas, a partir de la aplicación de un juicio

estricto de proporcionalidad.

1. Finalmente, la Sala analizó la limitación prevista en el numeral 6 del artículo 43 (imposibilidad de inscribirse a concursos administrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil), por desconocimiento del artículo 40-7 de la Constitución. Con fundamento en el contenido de este derecho, el cual reconstruyó, la Sala sostuvo que la medida afecta el componente de acceso de esta garantía. Por esta razón decidió aplicar un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta para juzgar la medida. En primer lugar estimó que, de acuerdo con los antecedentes legislativos, la medida persigue dos fines: i) mejorar el recaudo de las multas impuestas por la comisión de conductas contrarias a la convivencia, y ii) mejorar la convivencia mediante el fortalecimiento de la capacidad disuasoria de las multas; y concluyó que la segunda de estas finalidades es constitucionalmente imperiosa.

1. La Corte encontró que la medida es idónea por cuanto las convocatorias de la CNSC interesan a una población amplia y variada dentro de la cual puede haber deudores de multas que serán compelidos a pagarlas para poder inscribirse. Esto, claramente permite de forma directa aumentar el recaudo de las multas en mora para destinar recursos al pago de programas en materia de convivencia ciudadana, lo que tiene fundamento constitucional.

1. Sin embargo, la Corte concluyó que la medida no cumplía el subprincipio de necesidad por cuanto afecta intensamente uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental a acceder a cargos públicos, y el legislador contaba con otros medios menos gravosos para lograr el aumento del recaudo y el fortalecimiento de la convivencia. La Sala encontró que la limitación prevista en el numeral 6 impide que la persona que efectivamente cumpla los requisitos de la convocatoria, pueda acceder al concurso para probar su idoneidad en la etapa de las pruebas. Para la Sala esto transgrede uno de los ámbitos de protección del derecho fundamental previsto en el artículo 40-7 de la Constitución, esto es, el acceso a cargos públicos porque no le permite a la persona concurrir a presentarse al concurso para probar su idoneidad para desempeñar el cargo.¹⁸⁶ Aunque la persona que cumple los

requisitos fijados en la convocatoria no tiene por ese solo hecho mérito, sí tiene derecho a concurrir al concurso una vez cumpla los requisitos de la convocatoria y a que esta concurrencia no se interfiera arbitrariamente. Dado que el legislador podría tomar medidas menos gravosas para el logro de la misma finalidad, la Sala concluyó que la limitación para inscribirse en los concursos administrados por la CNSC por efecto de la mora en el pago de multas era desproporcionada y decidió declarar su inexecutableidad.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, por el cargo analizado en esta providencia.

SEGUNDO.- Declarar INEQUIBABLE el numeral 6 del artículo 43 de la Ley 2197 de 2022, que adicionó el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con impedimento aceptado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

No participa

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

2 La demanda fue repartida por la Sala Plena en su sesión del 3 de febrero de 2022. La demanda fue remitida a este Despacho con informe secretarial del 7 de febrero de 2022.

3 “Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 2197 de 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.” Los artículos 23 y 25 de este acto corrigieron los yerros de numeración consecutiva de los artículos 43 y 47 de la Ley 2197 de 2021.

4 Diario Oficial No. 51.928 del 25 de enero de 2022.

5 Pese a que la norma señala que adicionará los numerales 6 a 12, en su texto sólo se adicionan los numerales 6 a 9. Después del numeral 9 aparece el literal h que, se indica en la nota siguiente, fue corregido numeral 10. Los numerales 11 y 12 no aparecen en el texto de la ley.

6 Este fue el numeral corregido, pues en la versión inicial el numeral 10 aparecía como el literal h).

7 Este fue el literal corregido, pues en la versión inicial aparecía como el literal h).

9 Folio 4 de la demanda disponible en la página institucional de la Corte.

10 Demanda. P. 8.

11 Esto sin perjuicio del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, que regula el procedimiento verbal abreviado, aplicable a los comportamientos contrarios a la convivencia de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía.

12 Supra 16.

13 Corrección de la demanda. P 5.

14 Ídem. P 6.

15 Ídem. P 8

16 Ídem

17 Supra 12.

18 Disponible en la página institucional de la Corte:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41147>

19 Según da cuenta la constancia secretarial respectiva, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=41445>

20 Folio 5 del escrito de corrección de la demanda en PDF.

21 Ibidem.

22 Sobre el particular expresan que en la Sentencia C-093 de 2020 “no se realizó un análisis de fondo sobre el núcleo esencial contenido en el artículo 40 de la Constitución Política y por ello no puede predicarse que exista cosa juzgada constitucional. En la precitada sentencia se hizo referencia a la interpretación del mérito contenida en el artículo 125 superior, al vulnerar el principio del mérito, la corte hizo un análisis de los empleos de carrera general con uno específico.” Folio 4.

23 Folio 6, Ibidem.

24 Folio 8, Ibidem.

25 Ibidem.

26 Según da cuenta el documento respectivo disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/fijaciones/29%20DE%20MARZO%20DE%202022%20FIJACIONES%20EN%20LISTA.pdf>

27 En este acápite se citan fragmentos de las intervenciones disponibles en la página institucional de la Corte en:
https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2022-07-06&todos=%25&palabra=14670

28 Folio 5 del texto de la intervención en PDF, disponible en la página institucional de la Corte Constitucional.

29 Folio 8, ibidem.

30 Folio 11, ibidem.

31 Folio 3 de la intervención en formato PDF, disponible en página institucional de la Corte Constitucional.

32 Folio 4, ibidem.

33 Folio 6, ibidem.

34 Ibidem.

35 Folio 5 de la intervención en formato PDF, disponible en la Corte Constitucional.

36 Supra 27-29.

37 Sobre el punto sostiene que: “En ese espacio público que promulga la Constitución Política en el artículo 82, y que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del mismo, por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, es el nodo fundamental para conservar la convivencia, en pro de garantizar ese interés general donde deben converger los derechos y deberes de quienes habitan en Colombia.” Folio 7, ibidem.

38 Folio 8, ibidem.

39 Folio 12, ibidem.

40 Ibidem.

41 Folio 14, ibidem.

42 Folio 18, ibidem.

43 Folio 19, ibidem.

44 Folio 21, ibidem.

45 Ibidem.

46 Folio 22, ibidem.

47 Folio 6 de la intervención en PDF, disponible en la página institucional de la Corte Constitucional.

48 Folio 7, ibidem.

49 Ibidem.

50 Ibidem.

51 Ibidem.

52 Folio 8, ibidem.

53 Folio 9, ibidem.

54 Para este efecto cita el informe de ponencia para primera debate del proyecto que se convirtió en la Ley 2197 de 2022 y el informe de ponencia para segundo debate del proyecto que se convirtió en la Ley 1801 de 2016.

55 Folio 3 del texto de la intervención en PDF, disponible en la página institucional de la Corte Constitucional.

56 Ibidem.

57 Folio 5, ibidem.

58 Folio 5, ibidem.

59 Folio 6, ibidem.

61 Folio 3 del texto de la intervención en PDF, disponible en la página institucional de la Corte Constitucional.

62 Se refiere a la consideración 143, a la que también se refirió la Universidad Pontificia Bolivariana. Supra 79.

63 Folio 6, ibidem.

64 Folio 2 del texto de la intervención en PDF, disponible en la página institucional de la Corte Constitucional.

65 Folio 4, ibidem.

66 Ibidem.

67 Ibidem.

68 Folio 5, ibidem.

69 Supra 45.

70 Supra 53.

71 Supra 80.

72 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

73 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-509 de 1996, C-237 de 1997, C-447 de 1997 y C-426 de 2002.

74 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2019.

75 Ibidem.

76 Folio 9 de la intervención en PDF, disponible en la página institucional de la Corte.

77 Folio 8 de la intervención en PDF, disponible en la página institucional de la Corte.

78 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2008. En esta oportunidad, la Corte explicó que la revisión sobre la aptitud de la demanda que se hace en la fase de admisibilidad por el magistrado sustanciador es una aproximación prima facie sobre el particular, razón por la cual la Sala Plena es competente para evaluar este aspecto. La Corte dijo: “(...) aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).” Esta postura ha sido reiterada recientemente en la Sentencia C-165 de 2019 y C-147 de 2021.

79 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-774 de 2001.

80 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2016.

81 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-689 de 2017, reiterada en la Sentencia C-023 de 2020.

82Ibidem.

83 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 2017.

84 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 2021.

85 Para esta definición se toman las conclusiones expresadas en la Sentencia C-118 de 2021. Sin embargo, la figura ha sido desarrollada en múltiples sentencias, entre ellas las Sentencia C-774 de 2001, C-334 de 2013, C-007 de 2016, C-221 de 2016 y C-265 de 2019.

86 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2016.

87 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-397 de 1995, C-700 de 1999, C-925 de 2000 y C-157 de 2002.

88 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-049 de 2020.

89 Supra 12.

90 Supra 25.

91 Supra 80.

92 Cfr. Fundamento jurídico 121.

93 Infra 147.

94 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2003.

96 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-221 de 2015.

97 En la Sentencia C-143 de 2021 la Corte sostuvo que: “La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia interamericana. La CADH fue incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 16 de 1972. Este instrumento protege derechos humanos que no pueden suspenderse en estados de excepción. Habida cuenta de lo anterior, la Corte ha considerado que cumple los requisitos del artículo 93.1 C.P. y, por tanto, integra el bloque de constitucional stricto sensu.”

98 En sentido similar, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), en su artículo XX, reconoce el derecho de toda persona de “tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

99 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2011.

100 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-003 de 1992, reiterada en la Sentencia SU-339 de 2011.

101 Este artículo dispone: “Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.”

102 Por ejemplo, y en ciertos casos específicos, la Corte ha considerado la edad como un criterio discriminatorio en casos en los que se aplica la edad de retiro forzoso para cargos que no la prevén. Sobre el punto la Corte dijo: “(...) los ciudadanos no pueden ser discriminados por razón de su edad, entre otros motivos, para acceder a los cargos públicos, o para permanecer en ellos, y sólo pueden ser susceptibles de un tratamiento desigual en los casos de excepción que la ley establezca expresamente con justificaciones objetivas y razonables. Corte Constitucional, T-254 de 2002.

103 Cfr. Corte Constitucional, T-227 de 2019. En el mismo sentido: C-147 de 1998; C-473 de 1999, C-957 de 2007 y SU-011 de 2018.

104 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-257 de 2013.

105 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 2021. En el mismo sentido ver: C-371 de 2000, C-044 de 2004 y C-174 de 2004.

106 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2001.

107 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-544 de 2001.

108 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019.

109 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2005.

110 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-257 de 2012.

111 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 2017. En el mismo sentido, Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2018 y SU-115 de 2019.

112 Supra 154.

113 Cfr. Corte Constitucional, C-475 de 1997. En el mismo sentido: Corte Constitucional, Sentencias C-648 de 2001, C-157 de 2002, C-622 de 2003 y C-258 de 2011.

114 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-393 de 2019.

115 Esto se ha denominada como sistema cerrado de inhabilidades e incompatibilidades. Cfr. Corte Constitucional, C-209 de 2000, C-540 de 2001 y C-015 de 2004.

116 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-780 de 2001.

117 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2005.

118 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-257 de 2013.

119 Ibidem.

120 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005.

121 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-032 de 2021.

122 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2005.

123 Supra 144.

124 Constitución Política, artículo 218.

125 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994.

126 El poder de policía “(...) se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social” y permite limitar las libertades públicas” “(...) en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República.” Corte Constitucional, Sentencia C-223 de 2017

127 La función de Policía, por su parte, “(...) está supeditada al poder de policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.” Ibidem.

128 La actividad de Policía “(...) es la ejecución del poder y de la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, correspondiendo a la competencia del uso reglado de la fuerza, que se encuentra necesariamente subordinada al poder y a la función de policía.” Ibidem

129 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-391 de 2017, C-211 de 2017 y C-054 de 2019.

130 Artículo 42 de la Ley 2197 de 2022.

131 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-093 de 2020, C-282 de 2017 y C-142 de 2020.

132 Artículo 172 del CNSC.

133 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-054 de 2019 y C-349 de 2017.

134 Ver CNCSC, artículos 213 y siguientes. del regulan el proceso único de Policía.

135 Este proceso puede dar lugar a la imposición de ciertas medidas correctivas como: (i) amonestación; (ii) remoción de bienes que obstaculizan el espacio público; (iii) inutilización o destrucción de bienes; (iv) disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas; y (v) participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia. De forma exclusiva, se prevé en la ley como competencia de los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de Policía, (vi) la aplicación de la medida correctiva de suspensión temporal de la actividad. Este procedimiento sufrió algunas modificaciones de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 2197 de 2022, para las multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4. En general, se prevé: (i) criterios de dosificación de la multa; (ii) se fija un término perentorio para objetar la orden de comparendo y para iniciar el procedimiento verbal abreviado; (iii) se prevé la aceptación ficta de responsabilidad; (iv) casos en los que la multa adquiere firmeza; (v) pérdida de beneficios y cumplimiento de participación en programas pedagógicos; (vi) incremento de la multa y control para el cumplimiento de la medida correctiva por extranjeros; (vii) incremento de la multa por reiteración del comportamiento.

137 La Corte se ha ocupado de explicar las fases de este procedimiento y ha sostenido que: “Se inicia con una “acción de policía” contra el presunto infractor, acción que puede ser instaurada por las “autoridades de Policía” o por “cualquier persona” que “tenga interés en la aplicación del régimen de policía” (CNPC arts. 215 y 223). Si las autoridades de policía conocen en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, pueden dar inicio inmediato a la audiencia (ídem art 223-1). En cualquier otro caso, dentro de los cinco días siguientes de conocida la querrela respectiva, debe citar a audiencia al quejoso y al presunto infractor mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento (ídem art 223-2). La audiencia pública ha de realizarse “en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de policía” (ídem art 223-3).” Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2017.

138 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019.

139 Artículo 182.

140 Artículo 182.

141 Supra 34.

142 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 1992.

143 En el ordenamiento jurídico colombiano existen tres sistemas de carrera: “La carrera administrativa en Colombia se organiza en tres grandes categorías o modalidades: (i) El sistema general de carrera, al que hace referencia el artículo 125 de la Constitución, regulado en la Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y se dictan otras disposiciones”. Su campo de aplicación está definido en el artículo 3º de dicha normativa y comprende una gran parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado. (ii) Los sistemas especiales de origen constitucional, que por su naturaleza se encuentran sujetos a una regulación diferente por parte del Legislador, siempre con observancia de los principios constitucionales, entre los que se destacan los de igualdad, mérito y estabilidad. Al respecto la jurisprudencia ha identificado los regímenes de las universidades estatales (art. 69 CP), de las Fuerzas Militares (art. 217 CP), de la Policía Nacional (art. 218 CP), de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 CP), de la Rama Judicial (art. 256-1 CP), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (art. 266 CP), de la Contraloría General de la República (art. 268-10 CP) y de la Procuraduría General de la Nación (art. 279 CP). (iii) Los sistemas especiales de carrera de origen legal. Son aquellos que pesar de no tener referente normativo directo en la Carta Política, se conciben como una manifestación de la potestad del Legislador de someter el ejercicio de ciertas funciones institucionales a un régimen propio, cuando las particularidades de una entidad justifican la adopción de un estatuto singular, por supuesto dentro de los mandatos generales que la Constitución traza en el ámbito de la función pública.” Corte Constitucional, Sentencia C-285 de 2015.

144 Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2020.

145 Corte Constitucional, Sentencia C-046 de 2018.

146 Esta norma se aplica de manera integral a esta rama del poder público y también se

aplica de manera supletiva a empleos de la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría, entre otras. Cfr. Artículo 3.

147 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-556 de 2014.

148 Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

149 “PARÁGRAFO. Mientras se expiden las normas sobre carrera administrativa de la Rama Legislativa, se aplicarán las normas generales de Carrera Administrativa que rigen para la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo que sean compatibles.”

150 Artículo 68 de la Ley 142 de 1994.

151 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2020.

152 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019.

153 Según da cuenta la página institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública, disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/servidores-publicos-en-el-estado>

154 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2020, Óp. Cit.

155 Folio 6, ibidem.

156 Folio 8, ibidem.

157 Supra 74.

158 Supra 81.

159 “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana y se dictan otras disposiciones.

160 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 1999.

161 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005.

162 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-645 de 2016, C-073 de 2006, C-175 de 2005 y C-532 de 2006.

163 Esto de acuerdo con las consideraciones contenidas en la Sentencia C-2130 de 2005.

164 De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 909 de 2004.

165 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2019.

166 De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 1960 de 2019. Este artículo fue parcialmente demandado y fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2019.

167 De acuerdo con el artículo 31-1 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 3 del Decreto 4500 de 2005.

168 De acuerdo con el artículo 31-2 de la Ley 909 de 2004.

169 De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 4500 de 2005.

170 De acuerdo con el artículo 31-3 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 5 del Decreto 4500 de 2005.

171 Supra 151-154.

172 Disponible en:
<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2021%20-%202022/PL%20266-21%20Seguridad%20Ciudadana.pdf>

173 Ibidem, p. 75.

174 Ibidem.

175 Ibidem, p.76.

176 Cfr. Exposición de motivos, p. 82.

177 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-442 de 2019 y C-345 de 2019. En estas

decisiones, la Corte afirma que el escrutinio de necesidad implica verificar que la medida sea la “menos lesiva”.

178 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2013.

179 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2017.

180 Ibidem.

181 Supra 224.

182 Universidad Libre. Supra 85.

183 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 2018.

184 Supra 160.

185 Supra 210.