

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por contenidos normativos diferentes

SANCIÓN DISCIPLINARIA-Diferencia entre la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida por la comisión de faltas leves y el llamado de atención para la preservación del orden interno

La diferencia entre la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida (por la comisión de faltas leves) del llamado de atención para la preservación del orden interno (ante la ocurrencia de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo), con miras a garantizar la proporcionalidad en la imposición de la sanción que evidencian que en efecto no comparten la misma identidad normativa. En efecto para la Sala es claro que el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 no comparten el mismo sentido normativo.

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ponderación entre eficacia del principio pro actione y cumplimiento de requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Finalidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Fundamento

Sobre sus fundamentos, esta Corte ha destacado en diferentes decisiones que, la cosa juzgada constitucional se cimenta en múltiples valores constitucionales, como (i) la seguridad jurídica, la estabilidad y certidumbre a las reglas sobre las que las autoridades y los ciudadanos adelantan sus actuaciones; (ii) el principio de buena fe, asegurando consistencia en las decisiones de la Corte, al mismo tiempo que preserva la convivencia pacífica y propicia la confianza en las relaciones sociales; (iii) la autonomía judicial, al evitar que un asunto decidido judicialmente pueda ser examinado por otra autoridad; y, finalmente, (iv) maximiza la fuerza normativa de la Constitución.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología/COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL, COSA JUZGADA ABSOLUTA Y RELATIVA Y COSA JUZGADA APARENTE-Conceptos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-461 DE 2023

Referencia: Expediente D-15.075

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el numeral 4 del artículo 49 de la ley 1952 de 2019 que fue modificado por el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Jorge Eduardo Fonseca Echeverri

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera.

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Eduardo Fonseca Echeverri presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.” Alega que esta disposición desconoce el artículo 4 de la Constitución que reconoce el principio de supremacía constitucional.

1. La demanda fue admitida mediante Auto del 19 de enero de 2023,¹ por la Magistrada sustanciadora. En esta misma providencia se ordenó (i) correr traslado a la Procuradora General de la Nación, (ii) fijar en lista la disposición acusada; (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y a la Nación – Ministerios de Justicia y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública e (iv) invitar a participar a sociedad civil, organizaciones e instituciones académicas².

1. Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. Posteriormente, la Procuraduría General emitió el

concepto de su competencia.

II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

1. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

“LEY 2094 DE 2021

(junio 29)

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

ARTÍCULO 10. Modifícase el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 49. Definición de las sanciones.

(...)

III. LA DEMANDA3

1. El actor presenta como único cargo la presunta violación del principio de supremacía de la Constitución (Art. 4, CP), porque la locución censurada desconoce la cosa juzgada material, en tanto las expresiones similares “por escrito” y “se anotará en la hoja de vida” que consagraba el artículo 51 de la Ley 734 de 2002, fueron declaradas inexecutable mediante Sentencia C- 1076 de 2002 y, a pesar de ello, el Legislador las reprodujo en el artículo 10 (parcial) de la Ley 2094 de 2021.

1. El demandante indica que la Ley 1952 de 2019 incluyó en la clasificación de las faltas, la falta leve (Art. 46.3) y estableció que la culpa leve no será sancionable en materia disciplinaria; motivo por el cual, cuando se trata de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato debe adoptar las medidas correctivas pertinentes sin necesidad de acudir a formalismos procesales y sin generar un antecedente disciplinario.

1. El actor expone que la sanción regulada corresponde a un llamado de atención fruto de un acto unilateral de poder, que resulta desproporcionado hacerlo por escrito y con anotación a la hoja de vida del funcionario habida cuenta que perdería de vista la ausencia de ilicitud sustancial.

1. Resalta que ese tema fue abordado en la Sentencia C-1076 de 20024 y condujo a la declaratoria de inexecutable de expresiones que materialmente tienen identidad con la que actualmente se demanda, de lo que deriva la existencia de una reproducción normativa que fue juzgada de fondo como inconstitucional.

1. En esta misma dirección, el accionante indica que el numeral 4 de la Carta Política, consagra que la Constitución es normas de normas. Por lo tanto, la interpretación que la Corte Constitucional desarrolla en sus decisiones son parámetro de constitucionalidad contra el que se debe cotejar el precepto judicial demandado, de manera que no es admisible que, en su criterio se haya hecho una reproducción material de una disposición normativa que fue excluida del ordenamiento jurídico.

1. Con base en los anteriores argumentos, solicita que se declare la inexequibilidad de la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021.

IV. INTERVENCIONES

1. Dentro del término de fijación en lista5 se recibieron cuatro intervenciones. Tres de ellas proponen la exequibilidad y una, la inexequibilidad. En ese orden se realizará la síntesis.

Solicitud

Intervinientes

Exequibilidad

Universidad de Cartagena

Colegio Colombiano de abogados Disciplinaristas

Inexequibilidad

Departamento Administrativo de la Función Pública

Universidad de Cartagena⁶

1. Los docentes de la Universidad de Cartagena solicitan la exequibilidad de la disposición acusada. Todos sus argumentos se dirigen a justificar que el accionante no puede hacer extensivos al presente caso, las razones expuestas en la Sentencia C-1076 de 2002 de manera que el cargo no puede prosperar pues no se concreta la cosa juzgada.

1. En su criterio, (i) la disposición demandada en esta ocasión versa sobre la amonestación como sanción disciplinaria, mientras que en la Sentencia C-1076 de 2002 se estudió la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley 734 de 2002 y se concluyó que la disposición analizada no correspondía a una sanción disciplinaria propiamente dicha, sino a un ejercicio de preservación del orden interno. En otras palabras, señala que, no se pueden extrapolar los argumentos de la Sentencia C-1076 de 2022 al caso objeto de estudio ya que, en aquella decisión, la Corte se refirió al llamado de atención por escrito sin formalidades como una forma de preservar el orden interno.

Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas⁷

1. El Colegio pide declarar la exequibilidad de la disposición acusada. Alega que en el

presente caso, el reproche constitucional no el mismo que aquel que fue resuelto en la Sentencia C-1076 de 2002, pues en esa oportunidad se analizó la anotación por escrito en la hoja de vida y sin formalismo procesal alguno, como consecuencia del llamado de atención por aplicar la medida de preservación del orden interno, lo que al final se constituía en una sanción porque generaba antecedente disciplinario, violándose de esa manera el debido proceso, en especial la garantía a la defensa; sin embargo, el presupuesto regulado en esta ocasión es diferente.

1. Aclara que cuando se está ante la comisión de una falta leve, sí resulta necesario adelantar el respectivo proceso disciplinario, en el cual a la autoridad solo le quedará dos opciones de encontrar responsable al investigado: “i) imponer la sanción de multa de diez (10) a ciento ochenta (180) días del salario básico devengado para la época de los hechos, si la falta leve es dolosa; o, ii) imponer la sanción de amonestación escrita que prevé el numeral 6º, artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, si la falta es leve con culpa grave, porque este grado de culpabilidad es el único sancionable ante esa clase faltas.”⁸

Universidad Libre de Colombia⁹

1. A través del Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada. En su criterio no se configura la cosa juzgada ya que, aunque el accionante compara el contenido de la disposición demandada y el artículo 51 de la Ley 734 de 2022, objeto de escrutinio constitucional en la Sentencia C-1076 de 2022, no desarrolla “argumentos que permitan entender por qué las normas examinadas se circunscriben al mismo contexto.” Esto, por las siguientes razones:

a. En la Sentencia C-1076 de 2002, la Corte se pronunció sobre la inexequibilidad de las

expresiones “por escrito” y “se anotará en la hoja de vida”, pero lo hizo en el contexto del artículo 51 de la Ley 374 de 2002, que se ocupaba de aquellos hechos que, por carecer de ilicitud sustancial, es decir, por su nula capacidad para afectar sustancialmente los deberes funcionales, ni siquiera pueden ser adecuados al interior de la tradicional clasificación de las faltas a nivel disciplinario (gravísimas, graves y leves).

a. La disposición acusada al regular la sanción de amonestación, señaló que esta debe entenderse como un llamado de atención por escrito y que debe registrarse en la hoja de vida; sin embargo, el demandante desconoce que el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019 prevé en su numeral 6 que esa sanción se aplica para las faltas leves culposas, no para aquellos hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales y que, ni siquiera suscitan el adelantamiento de proceso disciplinario o de formalidad procesal alguna para su corrección, como sucedía con la disposición analizada mediante la Sentencia C-1076 de 2002.

Además, estima que es necesario tener presente que las faltas leves son, en últimas, conductas que sí habilitan el adelantamiento de un proceso disciplinario, en tanto que el artículo 67 de la Ley 1952 de 2019 prevé que constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta este prevista como falta gravísima. En otras palabras, explica que cuando se adelante un proceso disciplinario con el cumplimiento de todas las garantías previstas en la ley y el juzgador respectivo encuentre que una conducta puede ser calificada como falta leve culposa, podrá imponer la sanción de amonestación, “siempre que se constate que se cometió a título de culpa grave o gravísima, porque si se cometió a título de culpa leve, no procede el llamado de atención por escrito ni su correspondiente registro en la hoja de vida del funcionario público.”¹⁰

a. La norma que fue declarada inexecutable y la actualmente demandada no tiene el mismo

sentido normativo, ya que el objetivo de la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en la disposición acusada, reside en establecer la consecuencia jurídica aplicable a las faltas disciplinarias leves culposas; las cuales, son distintas a aquellos comportamientos que alteran el orden interno de las instituciones, pero que no comprometen sustancialmente los deberes funcionales del sujeto disciplinable y que fueron estudiadas en la Sentencia C-1076 de 2002.

Departamento Administrativo de la Función Pública¹¹

1. Solicita, a través del Director Jurídico de la entidad, la inexequibilidad de la disposición demandada. En primer lugar, desarrolla los elementos y la carga argumentativa que deben satisfacer las demandas de constitucionalidad, para concluir que, en este caso, se cumplen todos estos presupuestos. Luego, indica que “a primera vista”, la “amonestación” regulada en la disposición acusada - numeral 4 del artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 - es equiparable a la “preservación del orden interno”; expresión que, figura en el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 y que fue la declarada inexecutable, en parte, por la Sentencia C-1076 de 2002.

1. Precisa en todo caso que la eventual declaratoria de inexecutable no se debería fundamentar en el desconocimiento del artículo 4° de la Constitución sino en el segundo inciso del artículo 243 que prohíbe reproducir el contenido material de cualquier disposición que haya sido declarada inexecutable.

1. Con todo, aclara que incluso en el evento en el que se considerara que la amonestación y la preservación del orden interno son asuntos diferentes, “de todas maneras, hay que tener en cuenta que, si no se afecta sustancialmente la función pública, entonces es inconstitucional obligar a que quede por escrito y en la hoja de vida.” Con fundamento en estos argumentos, solicita la inexecutable de la disposición acusada en la medida en que

esta replica una norma que ya fue declarada inexecutable en el año 2002 y, por lo tanto, se presenta un desconocimiento del artículo 243 de la Constitución.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR AUXILIAR PARA ASUNTOS CONSTITUCIONALES¹²

1. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 278 numeral 5 de la Constitución Política el Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales solicita la exequibilidad de la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021, “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones.”

1. En criterio del Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales no concurren los presupuestos para la configuración del fenómeno de cosa juzgada constitucional pues, aunque un precepto legal fue declarado inexecutable por razones de fondo ante el desconocimiento de mandatos superiores que subsisten en la actualidad, lo cierto es que la disposición cuestionada en esta ocasión no reproduce el “mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico” previamente.

1. Para justificar ello, parte por precisar que en la Ley 734 de 2002, el Legislador ordenó tanto la (i) responsabilidad disciplinaria como las (ii) medidas de preservación del orden interno. En relación con la primera, en los artículos 44.5 y 45.4, se indicaba que ante la comisión de “faltas leves culposas” se impondría la sanción de “amonestación escrita”, la cual implicaba “un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja

de vida”; mientras que, sobre las segundas, en el artículo 51 de la Ley 734 de 2002, se estableció que “el jefe inmediato llamará por escrito la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno.” Sin embargo, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las expresiones “por escrito” y “se anotará en la hoja de vida y”, al determinar que el registro escrito de un llamado de atención al servidor público en su hoja de vida es una medida de “carácter sancionatorio”, por lo que su imposición no puede responder a “una actuación sin formalismos procesales.”

1. En esa línea, con la disposición acusada el Legislador no desconoció el mandato de cosa juzgada derivado de la Sentencia C-1076 de 2002 expedida por la Corte Constitucional, porque si bien el enunciado normativo declarado inexecutable en dicho fallo es similar en su redacción al establecido en el precepto demandado en esta ocasión, lo cierto es que se refiere a la ordenación de dos figuras jurídicas distintas (acción disciplinaria y medidas de preservación del orden interno).

1. En otras palabras, “(i) el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 (examinado en la Sentencia C1076 de 2002), y (ii) el artículo 49.4 de la Ley 1952 de 2019 modificado por el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 (demandado en esta oportunidad), no comparten el mismo sentido normativo, ya que hacen alusión al llamado de atención en dos contextos distintos.”¹³ El primero, se refiere al llamado de atención para la preservación del orden interno ante hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo, sin afectar sustancialmente los deberes funcionales; y, el segundo hace referencia al llamado de atención como forma de amonestación del servidor público que incurra en faltas leves culposas, es decir, una sanción disciplinaria cuya constitucionalidad no fue examinada en la Sentencia C-1076 de 2002.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, la

Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad, pues la disposición acusada está contenida en una ley de la República.

Presentación del caso

1. Un ciudadano demanda la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 por considerar que vulnera el artículo 4 de la Constitución Política. En su criterio, el Legislador reprodujo materialmente la misma expresión que había sido declarada inexecutable en la Sentencia C-1076 de 2002¹⁴ y, por tanto, debe excluirse del ordenamiento jurídico al contrariar la cosa juzgada constitucional.

1. Tres de los intervinientes, así como la Procuraduría General de la Nación sostienen que el Legislador no contravino lo definido en sentencia anterior por esta Corporación, pues no se trata de la misma disposición, ni cuentan con el mismo sentido normativo e incluso el Colegio de Abogados Disciplinarios consideró que la lectura de la disposición efectuada por el demandante era equivocada. El Departamento Administrativo de la Función Pública sostiene en cambio que la medida es inconstitucional y acompaña las razones de la demanda, solo que estima que el parámetro de control es el artículo 230 constitucional y no así el precepto 4° al que se refiere la demanda.

1. Como quiera que parte de las intervenciones cuestionan la falta de certeza de la demanda esta Corte se pronunciará sobre la aptitud. En el caso de superarse esta exigencia procederá a plantearse el problema jurídico y la metodología de la decisión.

Cuestión previa

1. Para la Corte es preciso definir la aptitud del cargo propuesto contra la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Colegio Colombiano de Abogados Disciplinaristas aun cuando no hizo una solicitud explícita de aptitud sí pidió considerar que “no existe cosa juzgada constitucional, en tanto que se realiza un cuestionamiento sobre una disposición distinta de aquella analizada en Sentencia C-1076 de 2002.”

1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta Corporación conserva la atribución para adelantar en la sentencia, una vez más, el respectivo análisis de procedibilidad. Está habilitada para determinar si hay lugar a decidir de mérito el asunto y en relación con cuáles disposiciones o fragmentos de las normas acusadas. En esta fase, además, la Sala cuenta “con el apoyo de mayores elementos de juicio, puesto que aparte del contenido de la demanda, también dispondrá de la apreciación de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público, quienes, de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el debate una vez admitida la demanda.”¹⁵

1. Bajo los anteriores términos, la Sala Plena procederá previamente a exponer los parámetros bajo los cuales se examinará la aptitud de la demanda. Posteriormente, estudiará si la acusación satisface los presupuestos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo.

Parámetros de análisis para los cargos de constitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

1. La Corte ha decantado una línea jurisprudencial en la cual ha ponderado entre el derecho que tienen los ciudadanos a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad (Arts. 40-6 y 241, C.P.) y el deber que tiene el Tribunal de resolver atendiendo a razones jurídicas aptas para, según el caso, retirar una norma del ordenamiento jurídico (Art. 241, C.P.). Por ello ha ponderado entre el principio pro actione y el deber de los ciudadanos de motivar adecuadamente las peticiones formuladas ante las autoridades.

1. En virtud del principio pro actione¹⁶ la Corte ha sostenido que en la demanda no se exige del actor un profundo conocimiento de las instituciones jurídicas pues aquel pone en movimiento la estructura de la jurisdicción constitucional buscando excluir del sistema una norma, generando así controversias sociales y políticas con consecuencias para toda la comunidad. Por estas razones, solo se le requiere para que exponga en forma razonada y clara los motivos por los cuales considera que un precepto resulta contrario a lo dispuesto por el constituyente.

1. Esa interpretación es transversal al contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad según el cual la demanda debe contener tres elementos esenciales: (i) referir con precisión el objeto demandado, (ii) el concepto de la violación y (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (Arts. 241, CP y 2, D. 2067 de 1991).

1. A su vez, respecto del concepto de la violación se ha establecido que los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: (i) el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (Art. 2, num. 2, D. 2067 de 1991); (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas; y (iii) la presentación de las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución.

1. Vinculado a lo anterior, la Corte ha determinado que las razones expuestas para sustentar cabalmente la censura constitucional deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

1. La claridad hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos.

1. Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

1. La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible.

1. Es necesario que los cargos sean también pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. El cargo tampoco es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

1. Por último, la suficiencia implica que el razonamiento jurídico contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador.

1. Los anteriores requisitos deben ser verificados al admitir la demanda. Sin embargo, este análisis inicial tiene un carácter provisional debido a que carece de la exigencia y el rigor deliberativos “de aquél que debe realizarse al momento de entrar a decidir sobre la exequibilidad de los enunciados o de los contenidos normativos acusados.” Por esa razón, la Corte ha señalado que la superación de la fase de admisión no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos. Ello, en tanto la admisión de la demanda “responde a una valoración apenas sumaria de la acción que no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte” a efectos de decidir los asuntos puestos a su consideración en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.

1. Ahora bien, en relación con los cargos en los que se invoque la vulneración del principio de cosa juzgada constitucional, la Corte, en Sentencia C-287 de 2017¹⁷ reiteró que para identificar aquello que la configura es necesario analizar dos elementos: “el objeto de control y el cargo de inconstitucionalidad. Conforme a ello existirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo). Se tratará del mismo objeto de control cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque -pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos. La variación de algunos de los elementos normativos, o la modificación de su alcance como consecuencia de la adopción de nuevas disposiciones, son circunstancias que pueden incidir en el objeto controlado. Será el mismo cargo cuando

coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte.”¹⁸

1. Así mismo destacó que el examen de la materia juzgada es determinante pues solo cuando se constata identidad en el objeto y en el cargo es que se activan los límites para adoptar un nuevo pronunciamiento judicial, y esto implica que deba analizarse de forma concreta y no genérica para establecer si la cuestión que se pone en conocimiento de la Corte había sido o no previamente definida de fondo.

La demanda contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, cumple los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda

1. La demanda presentada satisface el requisito de claridad. Por una parte, identifica de manera precisa la expresión que se pretende controvertir. El texto objetado “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” se halla en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021, lo que permite entender con precisión cuál es la norma que se considera violatoria de la Constitución.

1. Por otra parte, los argumentos del actor siguen un hilo conductor coherente y lógico, que permite comprender el contenido de la acusación. En ese sentido, el accionante alega que la expresión acusada del artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 viola el principio de supremacía de la Constitución (Art. 4, CP), al reproducir expresiones similares a las que fueron declaradas inconstitucionales en la Sentencia C-1076 de 2002.¹⁹ Señala que estas expresiones, al estar relacionadas con el registro por escrito de llamados de atención en la hoja de vida del trabajador, desconocen la cosa juzgada material de la Sentencia C-1076 de 2002.²⁰ Además,

considera desproporcionado sancionar por escrito y registrar en la hoja de vida faltas que no tienen relevancia sustancial, especialmente cuando esta circunstancia ya fue declarada contraria a la Carta en la mencionada sentencia.

1. La demanda cumple con el requisito de certeza ya que no solo ataca un enunciado normativo real y vigente, sino que también hace alusión a una sentencia previa, la C-1076 de 2002,²¹ que declaró inexecutable expresiones que guardan semejanza con las acusadas en esta oportunidad. Esta referencia a una norma existente y a un precedente constitucional hace que la demanda no sea producto de construcciones subjetivas, sino de una realidad normativa que el actor pretende controvertir.

1. Así mismo, la cuestión sobre la similitud entre las expresiones censuradas y las analizadas en la Sentencia C-1076 de 2002,²² puesta en duda por el Colegio de Abogados Disciplinarios, corresponde a un asunto de fondo que no corresponde examinar en el examen de aptitud sustantiva de la demanda, sino al momento de resolver sobre el mérito de la acusación.

1. La demanda es específica porque no solo señala el texto que considera inconstitucional, sino que también expone las razones de su inconstitucionalidad. El demandante afirma que dicha locución desconoce la cosa juzgada material y, hace referencia a la Sentencia C-1076 de 2002²³ que a su juicio declaró inexecutable expresiones similares a las cuestionadas en esta ocasión. Además, indica con precisión las razones que sustentan su reproche. Todo ello aporta concreción y puntualidad a la censura. Esto evidencia que cumple con la carga exigida jurisprudencialmente frente al cargo de cosa juzgada constitucional, pues como se señaló previamente identifica y explica en que consistió la reproducción material de la norma y otorga las razones por las cuales la misma había sido previamente analizada, correspondiendo entonces definir, de fondo, si asiste o no razón a sus razonamientos. Por demás y en aplicación del principio pro actione es evidente que el señalamiento del artículo 4 de la Constitución Política como parámetro de control está inescindiblemente ligado con lo

dispuesto en el artículo 241 superior de manera que es admisible el cuestionamiento por considerar que la medida normativa quebranta el principio de supremacía constitucional.

1. La demanda satisface el requisito de pertinencia. Se plantea un juicio claro de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional (el principio de supremacía de la Constitución, Art. 4, CP). Además, el razonamiento del actor no se basa en hipótesis o situaciones de hecho, sino en un precedente jurisprudencial que ya se pronunció sobre una disposición aparentemente similar.

1. Igualmente, el demandante, al detallar la relación entre la norma impugnada y un precedente jurisprudencial, cumple el requisito de suficiencia. Resalta la problemática de reproducción normativa y cómo una norma semejante fue previamente juzgada como inconstitucional. Por ese motivo, la argumentación proporciona razones claras y coherentes que ponen en entredicho la presunción de constitucionalidad del artículo impugnado.

1. En conclusión, la demanda cumple cabalmente con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia y, está adecuadamente fundamentada en el marco jurídico y jurisprudencial.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de solución

1. La Corte conoce la demanda contra la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario” por el cargo de vulneración del principio de supremacía

constitucional previsto en el artículo 4 de la Carta Política.

1. De acuerdo con lo expuesto en el trámite del proceso de constitucionalidad la discusión se centra en establecer si la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, vulnera el artículo 4 de la Constitución Política al reproducir materialmente el contenido normativo declarado inexecutable en la Sentencia C-1076 de 2002.²⁴

1. A efectos de resolver la controversia, la Corte adoptará la siguiente metodología: i) reiterará el precedente sobre cosa juzgada constitucional y ii) resolverá el caso concreto tras señalar el alcance de la disposición demandada.

Cosa juzgada constitucional: definición, fundamentos y tipologías²⁵

1. La cosa juzgada es una figura jurídica dirigida a asignar un carácter inmutable, vinculante y definitivo a las decisiones judiciales. Esta institución jurídico procesal tiene un especial tratamiento en la justicia constitucional pues en virtud de lo dispuesto en los artículos 241 y 243 de la Carta Política los fallos que esta Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

1. La cosa juzgada también encuentra fundamento en los artículos 46²⁶ de la Ley 270 de 1996²⁷ y 2228 y 46 del Decreto 2067 de 1991,²⁹ en este último se señala que “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

1. Sobre las consecuencias de la cosa juzgada constitucional, está la prohibición en cabeza de todas las autoridades de “reproducir las normas que la Corte haya declarado inexecutable por razones de fondo mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se hizo el cotejo.”³⁰ Adicionalmente, también trae consigo una restricción para el juez constitucional de volver a conocer y decidir un asunto ya resuelto, respecto del cual pueda predicarse la existencia de cosa juzgada.³¹

1. Por otra parte, sobre sus fundamentos, esta Corte ha destacado en diferentes decisiones que, la cosa juzgada constitucional se cimenta en múltiples valores constitucionales, como (i) la seguridad jurídica, la estabilidad y certidumbre a las reglas sobre las que las autoridades y los ciudadanos adelantan sus actuaciones; (ii) el principio de buena fe, asegurando consistencia en las decisiones de la Corte, al mismo tiempo que preserva la convivencia pacífica y propicia la confianza en las relaciones sociales; (iii) la autonomía judicial, al evitar que un asunto decidido judicialmente pueda ser examinado por otra autoridad; y, finalmente, (iv) maximiza la fuerza normativa de la Constitución.³²

1. En relación con su tipología, en la Sentencia C-233 de 2021³³ la Sala Plena indicó que, aunque las sentencias que dicta la Corte Constitucional emitidas en el marco de la acción pública de constitucionalidad, tienen la vocación de mantenerse o ser estables en el tiempo, no todas implican los mismos efectos y consecuencias normativas: de un lado, las sentencias que declaran inexecutable una disposición jurídica, son definitivas pues conllevan su exclusión del ordenamiento; mientras que, aquellas que concluyen con una decisión de executibilidad simple o de executibilidad condicionada, abren la puerta a diferentes posibilidades, según el alcance o los efectos temporales concedidos en la decisión.

1. Previamente en la Sentencia C-007 de 2016³⁴ se estableció que la cosa juzgada constitucional admite diferentes tipologías, según las relaciones que se puedan tejer entre los siguientes tres (3) elementos: el objeto analizado por la Corporación (la disposición o norma demandada); el problema jurídico efectivamente construido a partir de los cargos

propuestos por el demandante; y la relación entre la motivación y la decisión de la sentencia.

1. Con base en estos elementos, se ha determinado que “(i) el objeto de análisis da lugar a la distinción entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material; (ii) el problema jurídico o los cargos analizados, a la distinción entre cosa juzgada relativa y cosa juzgada absoluta; y (iii) la motivación -además de ser relevante para analizar las dos distinciones previas- puede dar lugar excepcionalmente al fenómeno de cosa juzgada de carácter aparente.”³⁵ A continuación, se expone una breve referencia sobre cada tipología:

a. Cosa juzgada formal y cosa juzgada material, derivadas del objeto de análisis:

La cosa juzgada constitucional formal ocurre cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma disposición normativa (texto normativo) que es llevada posteriormente a su estudio; mientras que, la cosa juzgada constitucional material opera cuando existen dos disposiciones normativas distintas que, sin embargo, tienen la misma norma o contenido normativo.

a. Cosa juzgada relativa y cosa juzgada absoluta, derivadas del problema jurídico o los cargos analizados

La cosa juzgada absoluta se produce en dos eventos: en todo pronunciamiento de inexequibilidad y cuando la Corte declara que una norma es exequible tras haberla contrastado con toda la Constitución, como sucede cuando se ejerce el control integral de constitucionalidad en el caso de las leyes estatutarias o frente los decretos legislativos dictados en estados de excepción.³⁶ Por otra parte, la cosa juzgada relativa se presenta cuando la sentencia previa solo resolvió el problema constitucional o los cargos propuestos en la demanda.

A su vez, la cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita. La primera categoría se configura cuando en la parte resolutive de la sentencia, se utiliza una fórmula según la cual el pronunciamiento se da “por los cargos analizados” (o una expresión análoga); y la cosa juzgada relativa es implícita si “se infiere claramente de la parte motiva de la sentencia, a partir de un análisis cuidadoso del operador jurídico, y en especial, de la Corte Constitucional, en el que se debe dar prevalencia a lo sustancial, de conformidad con el artículo 228 de la Constitución Política.”³⁷

a. Cosa juzgada aparente, derivada de la motivación

En primer lugar, se debe aclarar que, tal como lo señaló la Sentencia C- 191 de 2023 que, esta tercera categoría “en realidad, no materializa un evento de cosa juzgada.”³⁸ Esta se genera “cuando se adopta una decisión sobre una norma, pero en la parte motiva se hace referencia a otra, o no se incorpora argumentación alguna.”³⁹

1. Con base en los anteriores, elementos en el siguiente cuadro se esquematizan las tipologías de cosa juzgada constitucional y los fenómenos derivados de las decisiones judiciales proferidas por esta Corporación en ejercicio de su función de control constitucional:

Aspecto relevante para

tener en cuenta

Tipología de la cosa juzgada o fenómeno generado

El objeto: la norma o la disposición demandada.

Formal o material.

El problema jurídico.

Relativa (explícita o implícita) o absoluta.

La motivación.

Cosa juzgada aparente.

1. El análisis dirigido a determinar si se configura o no la cosa juzgada constitucional en el estudio de una disposición normativa en particular y en relación con otro pronunciamiento anterior, implica adelantar un estudio en tres fases, asociadas a validar “(i) identidad de objeto, (ii) identidad de causa y (iii) subsistencia del parámetro de control de constitucionalidad.”⁴⁰ La identidad de objeto, supone verificar si los enunciados demandados son idénticos a los que ocuparon la atención de la Sala Plena en la decisión previa; por su parte, la identidad de causa se refiere a una validación sobre la coincidencia material entre los cargos y, por lo tanto, los problemas jurídicos y, finalmente, la equivalencia del parámetro de constitucionalidad implica revisar que las disposiciones constitucionales acusadas sean “plenamente coincidentes” o que, aunque no haya una total coincidencia, “los mandatos constitucionales que de ellos derivan si lo sean.”⁴¹

RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

Contexto y sentido normativo de la norma acusada

1. Según el accionante, la disposición demandada en esta oportunidad se refiere al mismo

sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico mediante sentencia C-1076 de 2002, pues el artículo 51 de la Ley 734 de 2002,⁴² que fue objeto de control en aquella ocasión, y el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021,⁴³ ahora acusado, coinciden en su redacción y en el contexto dentro del cual se ubican. Para mayor claridad, a continuación, se transcriben ambas disposiciones jurídicas:

Ley 734 de 2002

Ley 2094 de 2021

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

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

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

“ARTÍCULO 10. Modifícase el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 49. Definición de las sanciones.

(...)

4. La amonestación implica un llamado de atención, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida (...).”

1. En particular, señala el actor que la culpa leve no es sancionable en materia disciplinaria; no obstante, la norma acusada incorpora un llamado de atención con anotación en la hoja de vida que afecta la calificación laboral y los antecedentes disciplinarios del servidor y, en ese sentido, tiene carácter sancionatorio. Pues bien, con miras a determinar si, en efecto, existe identidad de contenidos normativos, en este acápite se definirá el contexto y sentido de la norma acusada.

Las disposiciones no tienen identidad material y por tanto no es posible derivar la vulneración de la cosa juzgada constitucional

1. En relación con los métodos tradicionales de interpretación, se ha considerado que estos se encuentran fundamentados en “el reconocimiento del carácter incuestionado de la actividad de producción normativa a cargo del legislador, fundada a su vez en la titularidad de soberanía que le adscribe el modelo contractualista clásico de justificación del poder político”.⁴⁴ No obstante y en aplicación del principio de interpretación conforme, derivado del artículo 4° Superior,⁴⁵ las normas legales deben ser armonizadas con los derechos, principios y valores constitucionales. En ese entendido, las fórmulas de interpretación serán acorde con el ordenamiento superior siempre y cuando “garanticen la eficacia de las facetas jerárquica, directiva e integradora del principio de supremacía constitucional”.⁴⁶ De manera que, solo serán admisibles cuando los resultados hermenéuticos resulten “compatibles con las restricciones formales y materiales de validez que impone la Constitución.”⁴⁷

1. En el caso particular de la amonestación escrita en la hoja de vida, es necesario precisar que, en los términos del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019, se trata de una sanción que solo es aplicable para las faltas leves culposas, las cuales, conforme lo prevé el artículo 67, se originan por “(...) el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones.”⁴⁹

1. En contraposición, las medidas correctivas para la preservación del orden interno que fueron analizadas en la Sentencia C-1076 de 2002, cuando se encontraban incorporadas en el artículo 51 de la Ley 734 de 2002, y que ahora están consagradas en el artículo 68 de la Ley 1952 de 2019, se toman “cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales” y además, se encuentran desprovistas de formalismos procesales y no generan antecedentes disciplinarios.

1. Así mismo el artículo demandado se encuentra incorporado en el Capítulo II, sobre clasificación y límites de las sanciones disciplinarias, el cual, a su vez, está contenido en el Título V, sobre faltas y sanciones disciplinarias, de la Ley 1952 de 2019. Lo que ratifica el hecho de que la amonestación con anotación en la hoja de vida sea considerada como una verdadera sanción disciplinaria, aplicable únicamente a las faltas disciplinarias cometidas con culpa y no a las de menor entidad como ocurría con el enunciado estudiado en el 2002. Incluso y como se anotó anteriormente, la disposición normativa acusada viene precedida del artículo 48, en el cual se incluye la amonestación escrita como una clase de sanción disciplinaria para faltas leves culposas.

1. En ese orden de ideas, a partir de su lectura sistemática de los dos enunciados normativos aquí analizados, se puede concluir, preliminarmente, que (i) la amonestación que implica un llamado de atención por escrito en la hoja de vida es una sanción disciplinaria que únicamente se podrá imponer, con fines preventivos o correctivos, por conductas realizadas con culpa; mientras que (ii) frente a los hechos que contraríen en menor grado el orden

administrativo sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, se adoptarán medidas correctivas para la preservación del orden interno, sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno y sin generar antecedentes disciplinarios.

1. Como argumento adicional debe indicarse que en las gacetas del Congreso 182 del 25 de marzo de 2021, 234 del 7 de abril de 2021,⁵⁰ 677 del 17 de junio de 2021⁵¹ y 1795 del 7 de diciembre de 2021,⁵² la disposición demandada no sufrió variaciones durante el trámite legislativo. Revisados los debates,⁵³ se observa que en la sesión conjunta del 2 de junio de 2021 de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, se mencionó que “este es un proyecto de ley novedoso que incorpora la culpabilidad como criterio determinador de la gravedad de la falta, un proyecto de ley que adiciona como sanción la amonestación y también establece atenuantes por la falta de antecedentes o por la aceptación de los cargos”;⁵⁴ lo que indica que, desde el inicio, fue intención del Legislador que la amonestación implicara un llamado de atención por escrito en la hoja de vida, como una forma de sanción disciplinaria aplicable por conductas realizadas con culpa.

1. En relación con la amonestación escrita y a partir de la revisión de las normas que antecedieron a la Ley 2094 de 2021, la Sala Plena advierte que la amonestación aplicable en materia disciplinaria ha sido predicada de las faltas leves, en la mayoría de las ocasiones:

i. El Decreto 1732 de 1960 “Sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa”, que consagraba el régimen disciplinario de los empleados de carrera adscritos a la rama ejecutiva, contempla la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida como una sanción disciplinaria aplicable a “los casos de faltas en el desempeño de las funciones o de las actitudes reprochables que sólo impliquen inobservancia leve de los deberes y prohibiciones a que se refiere el Capítulo VI de este Decreto.”⁵⁵

i. El Decreto 3074 de 1968 “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de

1968”, que regulaba el régimen disciplinario aplicable al personal civil de la Rama Ejecutiva del Poder Público, consagró la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida como una sanción disciplinaria aplicable ante la comisión de las prohibiciones allí prescritas, que solo podría ser impuesta por el jefe inmediato del empleado. Si bien la norma no distingue entre faltas graves, leves y levísimas, si dispone que las sanciones más graves, como los descuentos, multas y suspensiones, serían impuestas por el jefe del organismo, y la destitución por la autoridad nominadora; denotándose alguna forma de proporcionalidad en la adopción de la medida.

i. De conformidad con los artículos 142 y 143 de la Constitución Nacional de 1886,⁵⁶ el Decreto 1950 de 1973 le atribuyó al Procurador General y a sus delegados la vigilancia de la conducta administrativa de los empleados oficiales y, por tanto, la potestad sancionatoria traducible en las siguientes reprimendas: amonestación escrita con orden de que se anote en la hoja de vida, multa, solicitud de suspensión y de destitución. Sin embargo, en este decreto no se dispuso alguna especie de graduación de la sanción ni se estipuló en qué casos sería aplicable la amonestación.

i. Lo mismo sucede en el caso de la Ley 25 de 1974 “Por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y Régimen Disciplinario y se dictan otras disposiciones”, en la que, si bien se incluyó la amonestación escrita “con orden de que se anote en la hoja de vida”, no se estipuló fórmulas de graduación de las sanciones; lo que podría significar que la amonestación no se reservaba exclusivamente a las faltas leves.

i. Por su parte, el Decreto 2492 de 1975 “Por el cual se dictan normas sobre Régimen Disciplinario en empleos de la Rama Ejecutiva del poder público” consagró las faltas graves de los empleados públicos de la rama Ejecutiva que, incluyendo las previstas en los decretos-leyes 2400, 3074 de 1968 y 1950 de 1973, podían conllevar a la destitución del cargo.

i. La Ley 13 de 1984 “Por la cual se establecen normas que regulan la administración del personal civil y demás servidores que prestan sus servicios en la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo Nación y se dictan disposiciones sobre el Régimen de Carrera Administrativa” estipuló las sanciones disciplinarias que podían ser impuestas por la Procuraduría General de la Nación y dispuso que “las faltas leves dan origen a la aplicación de las sanciones de amonestación escrita sin anotaciones en la hoja de vida, censura con anotación en la hoja de vida, o multa que no exceda de la quinta parte del sueldo mensual.”⁵⁷ También dispuso, en su artículo 16, que la amonestación escrita solo podría ser impuesta por el superior inmediato del empleado.

i. En los mismos términos, el Decreto 482 de 1985 “Por el cual se reglamenta el régimen disciplinario consagrado en la ley 13 de 1984” dispuso que la falta leve daría aplicación a la amonestación escrita sin anotaciones en la hoja de vida y que “de todo acto administrativo mediante el cual se imponga una sanción disciplinaria se remitirá copia al Departamento Administrativo del Servicio Civil, a la Procuraduría General de la Nación y al Jefe de Personal de la respectiva entidad para que éste la archive en la hoja de vida del funcionario, salvo en el caso de la sanción de amonestación escrita.”⁵⁸

i. En relación con la Ley 4 de 1990 “Por la cual se reorganiza la Procuraduría General de la Nación, se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones”, se advierte que esta no normativizó directamente el catálogo de las sanciones que podían ser impuestas por la Procuraduría.

i. La Ley 200 de 1995 “Por la cual se adopta el Código Disciplinario Único” volvió a incluir la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida como una forma de sanción disciplinaria predicable de las faltas leves.⁵⁹

i. Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único” consagró la

amonestación escrita como un llamado de atención formal, por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida y dispuso que la misma sería aplicable a las faltas leves culposas. Además, incluyó la preservación del orden interno en los siguientes términos: “Cuando se trate de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales, el jefe inmediato llamara por escrito la atención al autor del hecho sin necesidad de acudir a formalismo procesal alguno.” Como se precisó al inicio de este acápite, la frase subrayada fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-1076 de 2002.

1. Del anterior recuento, puede afirmarse que, en ejercicio del margen de configuración normativa, el Legislador ha previsto la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida como una sanción disciplinaria que, salvo algunas excepciones, se ha predicado de las faltas leves y que, si bien en algunos casos no especificó criterios para la graduación de la sanción, se denota que su intención siempre fue que existiera alguna forma de proporcionalidad en su imposición.

1. Puede advertirse entonces la diferencia entre la amonestación escrita con anotación en la hoja de vida (por la comisión de faltas leves) del llamado de atención para la preservación del orden interno (ante la ocurrencia de hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo), con miras a garantizar la proporcionalidad en la imposición de la sanción que evidencian que en efecto no comparten la misma identidad normativa. En efecto para la Sala es claro que el artículo 51 de la Ley 734 de 2002 y el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 no comparten el mismo sentido normativo.

1. Lo anterior implica que al no tratarse de la misma disposición jurídica no puede existir infracción al principio de supremacía de la Constitución en la medida en que no se reprodujo una regla previamente declarada inexecutable.

1. Se insiste que en la norma bajo examen se desarrollan y materializan importantes

principios constitucionales, como el debido proceso al interior de la actuación disciplinaria. Debe agregarse que, si bien “el control de constitucionalidad en materia disciplinaria resulta de una intensidad menor que en materia penal, al determinar la gravedad de las faltas y la magnitud de las sanciones, el legislador debe orientarse por criterios de proporcionalidad y razonabilidad.”⁶⁰ De manera que, contrario al análisis que en su momento se hizo en la Sentencia C-1076 de 2002 no es posible hallar las similitudes a las que se refiere el actor.

1. Por el contrario, en esta oportunidad bajo el amparo del precedente constitucional que señala que es necesario “evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa”,⁶¹ al momento de imponer una sanción disciplinaria, se advierte que en la nueva disposición bajo examen es necesario que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma. Los cuales, en materia disciplinaria, están constituidos por: “(i) el cumplimiento de los deberes del cargo y (ii) el aseguramiento de los fines del Estado y de los principios de la función pública como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.”⁶²

1. Lo anterior implica que es razonable y proporcional que las faltas leves, originadas en “el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones”,⁶³ puedan ser sancionadas con amonestación escrita registrada en la hoja de vida; y que en el contexto de “(...) hechos que contraríen en menor grado el orden administrativo al interior de cada dependencia sin afectar sustancialmente los deberes funcionales”, se prescindan de formalismos procesales, como lo advirtió la Corte Constitucional en la Sentencia C-1076 de 2002, sin que esto implique, como lo plantea el demandante una reproducción material de la disposición como aquí se ha explicado, de manera que debe declararse la exequibilidad de la medida pues no se vulnera el principio de supremacía constitucional.

SÍNTESIS

1. Un ciudadano demandó la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 por considerar que vulnera el artículo 4 de la Constitución Política. En su criterio, el Legislador reprodujo materialmente la misma expresión que había sido declarada inexecutable en la Sentencia C-1076 de 2002 y, por tanto, debe excluirse del ordenamiento jurídico al contrariar la cosa juzgada constitucional.

1. Tres de los intervinientes, así como la Procuraduría General de la Nación sostuvieron que el Legislador no contravino lo definido en sentencia anterior por esta Corporación, pues no se trata de la misma disposición, ni cuentan con el mismo sentido normativo e incluso el Colegio de Abogados Disciplinarios consideró que la lectura de la disposición efectuada por el demandante era equivocada. El Departamento Administrativo de la Función Pública señaló en cambio que la medida es inconstitucional y acompaña las razones de la demanda, solo que estima que el parámetro de control es el artículo 230 constitucional y no así el precepto 4° al que se refiere la demanda.

1. Previo a definir de fondo la Sala Plena se pronunció sobre la aptitud de la demanda y en aplicación del principio pro actione determinó que se construyó un cargo para resolver de fondo.

1. Luego la Corte fijó el problema jurídico a resolver en establecer si en efecto el Legislador reprodujo el mismo contenido normativo que había sido expulsado del ordenamiento jurídico en la referida Sentencia C-1076 de 2002. Para definir reiteró la jurisprudencia sobre cosa juzgada constitucional y al analizar el caso concreto estableció el alcance del artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 a partir del cual concluyó que no existía identidad con lo definido previamente en la referida Sentencia C-1076 de 2002 y por tanto la disposición se ajustaba a la Carta Política.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE por el cargo analizado, la expresión “por escrito, que debe registrarse en la hoja de vida” contenida en el artículo 10 de la Ley 2094 de 2021 “Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, que modificó el artículo 49 de la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

1 Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Auto admisorio”.

2 Se invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario – ICDD, Instituto Colombiano de Derecho Procesal – ICDP, Academia Colombiana de Derecho Sancionatorio, Colegio Colombiano de Abogados Disciplinarios, Unión Nacional Sindical de Servidores Públicos de Colombia -UNASEP, Sindicato Nacional de Servidores Públicos del Estado -SINTRAESTATALES, programa de derecho disciplinario de la Universidad Externado de Colombia, y a las facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, del Norte, del Rosario, del Valle, de La Sabana, de los Andes, EAFIT, Externado, Javeriana, Libre, Nacional, Santo Tomás, Sergio Arboleda e Industrial de Santander – UIS.

3 Este acápite es desarrollado con base en el texto de la demanda presentada por el accionante. Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Demanda”.

4 Sentencia C-1076 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

5 La fijación en lista se realizó mediante comunicación publicada por la Secretaria General el 1 de febrero de 2023. Esta fijación se estableció desde el 19 de enero de 2023 y por el término de diez (10) días.

6 Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Intervención Universidad de Cartagena”. Intervención presentada por los docentes Milton José Pereira Blanco y Orlando de Jesús Díaz Atehortua.

7 Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Colegio Colombiano de abogados Disciplinarios”. Intervención presentada por David Alonso Roa Salguero, Presidente del Colegio Colombiano de abogados Disciplinarios.

8 Ibidem. P. 6.

9 Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Intervención. Universidad Libre”. Intervención presentada por Kenneth Burbano Villamarin, Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional.

10 Ibidem. P. 8.

11 Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Concepto DAFP”. Intervención presentada por Armando López Cortés, Director Jurídico.

12 El concepto fue rendido por el Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales en atención a que, tanto la Procuradora General de la Nación como el Viceprocurador allegaron solicitudes de impedimento ante esta Corporación que, fueron aceptadas por la Corte Constitucional mediante los autos 253 de 2023 (M.P. Diana Fajardo Rivera) y 649 de 2023 (M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo), respectivamente. En efecto, el 14 de febrero de 2023, la Procuradora allegó un escrito en donde solicitó declarar fundado un impedimento por la causal de “haber intervenido en su expedición” establecida en el artículo 26 del Decreto 2067 de 1991; toda vez que, “participó activamente en la expedición de la disposición acusada, en su otrora calidad de Presidente de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación.” Luego, mediante escrito del 27 de marzo de 2023, el Viceprocurador General de la Nación, Silvano Gómez Strauch, allegó un escrito en similares términos. Dado que ambos impedimentos fueron aceptados, se delegó el conocimiento del asunto en el Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales, mediante la Resolución No. 219 del 6 de junio de 2023, “Por medio de la cual se designa un funcionario para que rinda concepto ante la Corte Constitucional dentro del expediente D-15075”. Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Concepto Procurador Auxiliar”.

13 Archivo digital. Expediente D-15.075. Documento “Concepto Procurador Auxiliar”. P. 8.

14 Sentencia C-1076 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

15 Ver, sentencias C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil, reiterada en la Sentencia C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Ver, así mismo, las sentencias C-1115 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1300 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-074 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-929 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-623 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1123 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-031 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

16 En virtud de este principio toda demanda de inconstitucionalidad presentada ante la Corte debe ser estudiada procurando que las dudas sobre admisibilidad y trámite sean resueltas en favor del accionante, esto debido a la naturaleza pública de la misma.

17 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

18 Sentencia C-287 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

19 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

20 Ibidem.

21 Ibidem.

23 Ibidem.

24 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

25 El presente capítulo reproduce íntegramente las consideraciones sobre cosa juzgada incorporadas en la Sentencia C-331 de 2023 M.P. Diana Fajardo Rivera, que a su vez incorporó las reglas previstas en las sentencias C-191 de 2023. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar; C-325 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-158 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-233 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. José Fernando Reyes Cuartas; C-001 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido y C-007 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

SV. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

26 “Artículo 46. Control integral y cosa juzgada constitucional. En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución.”

27 “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

28 “Artículo 22. La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21. //La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso.”

29 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional”.

30 Sentencia C- 325 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najár. AV. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

31 Sentencia C-233 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najár. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najár. AV. José Fernando Reyes Cuartas.

32 Ibidem.

33 M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Diana Fajardo Rivera. SPV y AV. Jorge Enrique Ibáñez Najár. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Cristina Pardo Schlesinger. AV. José Fernando Reyes Cuartas.

34 Sentencia C- 007 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

35 Sentencia C-233 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. José Fernando Reyes Cuartas.

36 Ibidem. Fundamento jurídico No. 133.

37 Ibidem..

38 Sentencia C- 191 de 2023. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Fundamento jurídico 39.

39 Sentencia C-233 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. AV. José Fernando Reyes Cuartas. Fundamento jurídico 137.

40 Sentencia C-001 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido. Fundamento jurídico 24.

41 Sentencia C-191 de 2023. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido. En este caso, la Corte examinó una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 16 y 22 (parciales) de la Ley 2199 de 2022. Tras estudiarse la aptitud de los dos cargos presentados y delimitar el objeto de análisis que recaía sobre el artículo 22, la Sala Plena concluyó que en este caso se configuraba la figura de la cosa juzgada constitucional formal y relativa respecto de la Sentencia C-015 de 2023, por lo cual, correspondía estarse a lo resuelto en dicha providencia. Al realizar la validación en las tres fases señaladas, se determinó que (i) los enunciados demandados eran idénticos a aquellos estudiados en la Sentencia C-015 de 2023 (artículos 14, 16 y 22 de la Ley 2199 de 2022); (ii) existía identidad material de los cargos y, por tanto, de los problemas jurídicos, ya que en ambos casos se reprochaba que, las disposiciones demandadas excedían las competencias atribuidas constitucionalmente a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca y lesionaban las atribuciones que la Constitución le concede a los municipios, en particular, a los concejos sobre la regulación del ordenamiento territorial y, en ese escenario, la reglamentación de usos del suelo. y, finalmente, (iii) sobre el parámetro de constitucionalidad, se precisó que en la demanda

objeto de análisis el parámetro correspondía a los artículos 14 y 16 superiores, mientras que en la Sentencia C-015 de 2023 se refería a los artículos 1, 287, 311, 313 y 325 de la Constitución; sin embargo, se determinó que “aunque no existe identidad formal sobre todos los artículos constitucionales, el alcance del cargo es idéntico al que se abordó en la Sentencia C-015 de 2023”; por lo que, también se dio por acreditado este requisito.

42 “Por el cual se expide el Código Disciplinario Único”; derogado por la Ley 1952 de 2021”.

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

44 Sentencia C-054 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

45 “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

46 Ibidem.

47 Idem.

48 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

49 Ley 1952 de 2019, artículo 67: “FALTAS GRAVES Y LEVES. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima. La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código.”

50 En las que se publicó el proyecto de ley original radicado ante el Senado de la República.

51 En la que se concilió el texto aprobado por las plenarias en el Senado de la República y en

la Cámara de Representantes.

52 En la que se publicó el proyecto sancionado como ley de la República.

53 En particular, se revisaron las Actas Nos. 12 del 1° de junio de 2021, 13 del 2 de junio de 2021 y 14 del 3 de junio de 2021, publicadas, respectivamente, en las Gacetas del Congreso 799 del 21 de julio de 2021, 735 del 28 de junio de 2021 y 791 del 16 de julio de 2021.

54 Gaceta del Congreso 735 del 28 de junio de 2021, p. 10.

55 Artículos 112 y 117.

56 Artículo 142: “El Ministerio Público será ejercido, bajo la suprema dirección del Gobierno, por un Procurador general de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales superiores de Distrito y por los demás funcionarios que designe la ley. La Cámara de Representantes ejerce determinadas funciones fiscales”. Artículo 143: “Corresponde a los funcionarios del Ministerio Público defender los intereses de la Nación; promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas; supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos; y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social.”

57 Artículo 15.

58 Artículo 53.

59 Artículo 32.

60 Sentencia C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

61 Sentencias C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-853 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

62 Sentencia C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

63 Ley 1952 de 2019, artículo 67.