

Sentencia C-898/11

REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SER ELEGIDO CONTRALOR MUNICIPAL-No pueden ser modificados por el legislador

La jurisprudencia constitucional prescribe que esa previsión de la Carta Política incorpora un límite sustantivo al margen de configuración legislativa sobre la materia, de modo que el Congreso tiene vedado prever cualificaciones profesionales en disciplinas particulares, pues ello no solo desconoce el mandato superior mencionado, sino también limita desproporcionada e injustificadamente el derecho político de acceso a los cargos públicos para el caso analizado. A este respecto debe insistirse en que, como se expuso en los fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia, la circunstancia de que el Constituyente haya señalado unas determinadas condiciones que deben reunir los aspirantes al cargo de contralor municipal, entre ellas, “acreditar título universitario” y al mismo tiempo, haya dejado que la ley fijara “otras adicionales”, comporta una limitación a la potestad legislativa para regular la materia. En efecto, esta decisión ha señalado cómo la Corte en su jurisprudencia ha sostenido que el legislador no puede hacer más restrictiva la agregación de una exigencia adicional sobre el mismo requisito diseñados por el Constituyente. Es claro, por lo tanto, que esos requisitos “adicionales” deben referirse a calidades distintas a las previstas en la Constitución. En consecuencia, se tiene que los apartes normativos acusados contravienen dicha regla constitucional, lo que obliga a concluir su inexecutableidad.

CONTRALOR DEPARTAMENTAL, DISTRITAL O MUNICIPAL-Calidades para acceder al cargo

CONTRALOR DEPARTAMENTAL, DISTRITAL O MUNICIPAL-Nuevas reglas en régimen de inhabilidades e incompatibilidades

MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE TITULOS ACADEMICOS EXIGIDOS A LOS CONTRALORES-Límites/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Gradación del margen/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DEFINICIONES LEGISLATIVAS-Intensidad

En lo que respecta a la definición del margen de configuración legislativa en materias reguladas de manera específica por la Constitución, la jurisprudencia constitucional ofrece un

criterio útil para esa determinación. Al respecto, se parte de la base que el Congreso tiene una competencia amplia para regular los diversos aspectos del orden jurídico y, en especial aquellos que la Constitución dispone como parte de la reserva de ley en sentido formal. Sin embargo, el principio de supremacía constitucional impone una restricción a ese margen de configuración normativa, cuando la Carta Política dispone reglas específicas sobre determinada materia, como evidentemente sucede para el caso de varios de los preceptos contenidos en el artículo 272 C.P. En este escenario, el legislador tiene un grado de configuración significativamente reducido cuando regula un aspecto respecto del cual el Constituyente ha dispuesto una regla particular, al punto que encuentra vedado proferir regulaciones que incorporen modificaciones a dichas prescripciones específicas. Así, la Sala ha señalado que “...[e]n principio la sujeción y subordinación de la ley a la Constitución debe permitir cierto margen de acción en la labor de desarrollo de las normas superiores, de manera tal que las diversas alternativas se adopten dentro del marco del principio democrático y pluralista que orienta nuestro sistema constitucional. Las distintas corrientes de pensamiento y opinión representadas en el órgano legislativo, deben participar en el desarrollo e implementación de la Constitución, optando por las diferentes posibilidades dentro del principio de las mayorías. Este margen de acción o libertad de configuración política, admite una gradación que depende a su vez del grado de precisión con el que el constituyente perfila una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma. Así, podría decirse que la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica. A mayor precisión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador. A mayor desarrollo constitucional de la normatividad superior, menor espacio de acción para la ley. A su vez, el grado de la libertad de configuración, determina la intensidad del control constitucional”

LEGISLADOR-No puede hacer más restrictivo el acceso al desempeño de la función pública mediante la agregación de exigencia adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente

La Constitución ha previsto las condiciones específicas para el acceso al cargo de contralor, en lo que respecta a la cualificación profesional exigida, las cuales no pueden ser modificadas o adicionadas por el legislador, pues ello significaría no solo el desconocimiento del principio de supremacía constitucional, sino también la imposición de cargas

injustificadas para el ejercicio del derecho político a acceder al desempeño y cargos públicos.

CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Admisibilidad/ADMISIBILIDAD DE CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional/FUERZA VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA DE LAS ALTAS CORTES-Jurisprudencia constitucional

CAMBIO DE PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Se requiere de la comprobación de circunstancias extremas y excepcionales que permitan realizar ese cambio

En este orden de ideas, la decisión de una alta corte, y de manera particular de la Corte Constitucional, de modificar su precedente es intrínsecamente costosa en términos de afectación de los principios y valores antes mencionados. Por ende, se requiere de la comprobación de circunstancias extremas y excepcionales que permitan realizar ese cambio, entre ellas (i) la reforma del parámetro normativo constitucional cuya interpretación dio lugar al precedente; (ii) la comprobación acerca de la irrazonabilidad, inconstitucionalidad o manifiesta injusticia del arreglo jurisprudencial vigente al vulnerar principios y valores nodales para el Estado Constitucional; o (iii) la modificación radical y sistemática de la comprensión de una norma dentro del ordenamiento, categoría usualmente incorporada al concepto de derecho viviente.

AUTORIDAD JUDICIAL-Requisitos estrictos para apartarse del precedente jurisprudencial

Sobre el particular y para el caso puntual de la legitimidad de la separación del precedente por parte de los jueces, la sentencia C-634/11 señaló que "...[r]esulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del

stare decisis. || Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, optar por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante prima facie del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales. En cambio, cuando el desconocimiento del precedente solo obedece a una actuación arbitraria del funcionario judicial, se está ante un abierto desconocimiento del principio de legalidad, sometido a las sanciones y demás consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva para conductas de esa naturaleza. Incluso, la Corte ha reconocido que tales decisiones arbitrarias, que desconocen injustificadamente el contenido y alcance de una regla jurídica, fijada con criterio de autoridad por una alta corte, puede configurar el delito de prevaricato, puesto que en esos casos no solo se está ante la ausencia de disciplina jurisprudencial, sino también ante una decisión que se aparte radicalmente del orden jurídico.

LIMITES AL MARGEN DE CONFIGURACION LEGISLATIVA RESPECTO DE LOS REQUISITOS PARA EL ACCESO AL CARGO DE CONTRALOR-Argumentos infundados para modificación del precedente judicial existente

No son admisibles modelos de sobreseimiento del precedente judicial fundados en (i) la negativa a reconocer el precedente judicial como fuente formal de derecho; (ii) la negación de su existencia a partir de la omisión deliberada como parte de los parámetros normativos vinculantes para la resolución del caso respectivo; o (iii) fórmulas que adoptan la modificación sin expresar las razones sustantivas que fundamentan una decisión de esa naturaleza, distintas a la simple competencia de la alta corte para adoptar el fallo correspondiente. Ello debido a que cada una de estas alternativas son expresiones de

arbitrariedad en el ejercicio de la administración de justicia, incompatibles con el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante la ley y ante las autoridades judiciales. A partir de estos argumentos, la Sala encuentra que no está acreditado ninguno de los requisitos necesarios para la modificación del precedente judicial existente en materia de los límites al margen de configuración legislativa respecto de los requisitos para el acceso al cargo de contralor. En efecto, las normas constitucionales que sirvieron de parámetro para adoptar las decisiones constitutivas de precedente, esto es los artículos 40-70 y 272 C.P., no han sido objeto de reforma. Del mismo modo, tampoco se encuentra que el arreglo jurisprudencial existente haya devenido en irrazonable o manifiestamente injusto. Antes bien, como lo explican los fallos objeto de análisis en esta decisión, la regla fijada, que impide al legislador imponer una cualificación profesional en una disciplina específica para el ejercicio del cargo de contralor, es una premisa que se deriva de la Constitución misma y, en especial, de la obligación de no imponer limitaciones para el ejercicio de los derechos políticos en un grado más estricto que la misma Carta Política prevé. Finalmente, debe indicarse que la conveniencia institucional no es, en modo alguno, argumento pertinente para la modificación del precedente constitucional. Si bien es probable que en casos concretos resulte deseable la reformulación de una regla jurisprudencial debido a la necesidad de cumplir o perfeccionar propósitos estatales, en este caso la gestión fiscal, ello no es suficiente para sustentar una decisión especialmente problemática en términos de seguridad jurídica y protección del principio de igualdad ante la ley. No solo es un ánimo de perfectibilidad del precedente el que puede sustentar su modificación, sino la existencia de una regla de derecho jurisprudencial que llegue a resultados inadmisibles e insoportables, en términos de garantía de los derechos, principios y valores que informan a la Constitución.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cuanto las normas objeto de comparación pertenecen a regulaciones diversas

Aunque la norma analizada en esa oportunidad guarda evidentes similitudes con la ahora analizada, en todo caso no se está ante el mismo enunciado normativo. A este respecto, la Corte ha explicado cómo la cosa juzgada material concurre cuando "...no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos. El fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica.". En el caso objeto de debate esta condición no está presente al menos por dos razones. En primer lugar, porque las normas

objeto de comparación pertenecen a regulaciones diversas, la primera en materia de control fiscal financiero y la segunda sobre organización y funcionamiento de los municipios. En segundo término, porque la primera de las disposiciones tiene por objeto regular los requisitos para acceso al cargo de los contralores de las entidades territoriales, mientras que el precepto objeto de demanda en esta oportunidad versa sobre los mismos requisitos, pero respecto de contralores municipales. Estas diferencias hacen que se esté ante enunciados normativos análogos más no idénticos, lo que impide hacer uso del instituto jurídico mencionado.

Referencia: expediente D-8525

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 158 (parcial) de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Actor: Orlando Rengifo Callejas

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil once (2011).

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 presente Sentencia.

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, el ciudadano Orlando Rengifo Callejas solicita a la Corte que declare la inexecutable del artículo 158 (parcial) de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

“Artículo 158. Contralores municipales. En aquellos distritos y municipios donde exista contraloría, los respectivos contralores se elegirán dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero respectivo por el Concejo para un período igual al de los alcaldes de ternas integradas con dos (2) candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno (1) por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que ejerza jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un (1) mes de antelación.

Para ser elegido contralor se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título de abogado o título profesional en disciplinas económicas, administrativas o financieras. En ningún caso habrá lugar a reelección.”

## III. LA DEMANDA

El ciudadano Rengifo Callejas considera que los apartes demandados, en tanto prevén como requisito para el cargo de contralor municipal contar con título profesional en derecho o disciplinas económicas, administrativas o financieras, son contrarios al Preámbulo y a los artículos 1º, 2º, 4º, 40-7 y 272 de la Constitución.

El argumento central del cargo de inconstitucionalidad consiste en advertir que el inciso sexto del artículo 272 C.P. dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal, se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años y acreditar título universitario. Por ende, como la Carta Política no circunscribe las disciplinas respecto de las cuales se ostente ese título profesional, no puede válidamente el legislador hacerlo, so pena de imponer un requisito adicional, contrario a los derechos constitucionales relacionados con el acceso a los cargos del Estado y, en particular, al de contralor municipal.

Agrega que idéntica inferencia ha sido realizada por la Corte en las sentencias C-320/94 y C-592/95, decisiones en que declaró inexecutable reglas de derecho análogas, que fijaban exigencias de título profesional en disciplinas específicas para el ejercicio del cargo de contralor en entidades territoriales y de la dignidad de Contralor General de la República, respectivamente. En ese sentido, se impone para el caso analizado adoptar una decisión armónica, que declare inexecutable los apartes demandados.

## IV. INTERVENCIONES

### 4.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado judicial, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte "...dar aplicación del precedente constitucional del inciso 2 (parcial) del artículo 158 de la Ley 136 de 1994". Indica que el asunto demandado guarda identidad con los estudiados por la Corte en las sentencias citadas en la demanda. Así, en tanto esos fallos declararon contrario a la Constitución que el legislador adicionara nuevas exigencias para el acceso de contralor, en lo que respecta a la especificación de la disciplina del título profesional requerido, debe aplicarse la misma fórmula de decisión en el presente caso.

### 4.2. Intervención de la Universidad del Rosario

El Decano encargado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, presenta concepto justificativo de la inexecutable de los apartes demandados. Determinó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional aplicable a la materia, concurría una regla clara, según la cual en tanto el artículo 272 C.P. de la Constitución determina que para ser contralor de las entidades territoriales se requiere título universitario, sin definir una rama profesional particular, le quedaba vedado al legislador hacer tal especificación. Así, como el caso planteado versa sobre el mismo problema jurídico que asumió la Corte en dichas decisiones, resulta forzoso llegar a idéntica conclusión.

### 4.3. Intervención de la Universidad de Ibagué

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Ibagué, remitió documento preparado por el profesor Ángel Hernández Esquivel, el cual defiende la inexecutable propuesta en la demanda de la referencia. Para ello, formula consideraciones similares a las de la demanda y las expresadas por los anteriores intervinientes, para concluir que la exigencia de título profesional en determinadas disciplinas para el acceso al cargo de contralor municipal es una extralimitación de las competencias del Congreso.

### 4.4. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, presentó concepto redactado por el profesor Fernando Pardo, que defiende la exequibilidad de los apartes demandados. Con este fin, parte de considerar que el artículo 272 C.P., aunque determina ciertos requisitos para acceder al cargo de contralor departamental, también señala que serán exigibles las demás calidades que establezca la ley. Por ende, la determinación de las condiciones concretas requeridas para el cargo es un asunto que hace parte de la amplia facultad de configuración legislativa.

De otro lado, circunscribir el título profesional del contralor municipal a las disciplinas previstas en la norma acusada, cumple con el juicio de razonabilidad aplicado por la Corte para esta clase de asuntos. En primer lugar, la medida legislativa cumple un fin constitucionalmente legítimo, como es "... reforzar y tecnificar la inspección a los dineros públicos departamentales, distritales o municipales, recordando que en un Estado de Derecho no puede haber poderes públicos sin revisión." En segundo lugar, la exigencia es idónea y necesaria para cumplir la finalidad propuesta, puesto que es razonable que quien ejerza la función de contralor deba contar con las habilidades profesionales para llevar a cabo, de forma adecuada, la vigilancia fiscal. Esto habida consideración que "... la vigilancia de la gestión fiscal se endereza a establecer si las diferentes operaciones, transacciones y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos planes, programas y proyectos que constituyen, en un periodo determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración."

Finaliza la Universidad planteando que la medida es proporcional en sentido estricto, puesto que la cualificación de quienes ejercen el control fiscal redundará en el perfeccionamiento de la descentralización administrativa y la adecuada vigilancia de los recursos públicos de las entidades territoriales.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5

de la Constitución, en el que solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-320/94 y, en consecuencia, declarar inexequibles las expresiones acusadas.

Para ello, el Ministerio Público demuestra que las consideraciones expuestas por la Corte en la sentencia mencionada, hacen concluir que en el caso planteado se está ante el fenómeno de la cosa juzgada material. Esto debido a que existe identidad de contenidos normativos en la norma analizada por la Sala en esa oportunidad y la acusada por el ciudadano Rengifo Callejas. Expresa que “[a]l comparar los contenidos normativos demandados en la sentencia en comento y en el presente caso, en ambos casos relativos a los requisitos para ser elegido contralor municipal, se puede constatar que si bien no se trata de una redacción idéntica, sí hay una semejanza evidente en su contenido material. Los dos contenidos normativos, el examinado en el caso precedente y el que ahora se demanda, exigen que el título profesional que se debe acreditar para ser elegido contralor municipal, debe ser en materias jurídicas, económicas, administrativas o financieras.”

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, conforme a la facultad prevista en el artículo 241-4 de la Carta Política, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad contra el contenido material una previsión que hace parte de una Ley de la República.

### Problema jurídico y metodología de la decisión

2. El ciudadano Rengifo Callejas, considera que la norma acusada, en cuanto impone como requisito para ejercer el cargo de contralor municipal contar con título universitario en determinadas disciplinas, desconoce la Constitución. Esto debido a que impone requisitos no previstos por la Carta, específicamente en el artículo 272 Superior, lo que incorpora una barrera injustificada para el acceso al empleo público y una carga irrazonable para el ejercicio del derecho al trabajo. Agrega que situaciones análogas han sido objeto de examen de la Corte en las sentencias C-320/94 y C-592/95, y en ambas ocasiones se ha declarado la inexequibilidad de disposiciones similares a las acusadas. Por ende, se impone adoptar en esta oportunidad la misma regla de decisión.

La mayoría de los intervinientes y el Ministerio Público comparten las conclusiones del demandante, en especial aquella relativa a que el asunto debatido ha sido suficientemente definido por la jurisprudencia constitucional, de modo que no hay lugar a adoptar una decisión diversa. Sin embargo, este argumento no es compartido por uno de los intervinientes, quien defiende la exequibilidad de los apartes acusados, con base en dos argumentos. El primero, relativo a que los requisitos previstos en dicha disposición cumplen una finalidad constitucionalmente legítima, como es el adecuado ejercicio del control fiscal bajo criterios de especialidad profesional, y conforman una medida idónea para cumplir con dicho objetivo, al igual que no imponen una afectación desproporcionada o irrazonable a los derechos al trabajo y al acceso a los cargos públicos. El segundo, consistente en que si bien decisiones anteriores de la Corte habían declarado la inconstitucionalidad de requisitos análogos a los contenidos en el precepto acusado, es necesario reconsiderar la pertinencia de ese precedente, habida consideración que reformas legales posteriores a las sentencias antes citadas han especializado y aumentado la estrictez del control fiscal, de manera que se muestra pertinente contar con contralores municipales con la formación suficiente y específica, que les permita ejercer con las más idóneas calidades dicho control de los recursos públicos.

3. Dentro de este marco de referencia, la Sala considera que el problema jurídico que debe resolver en esta sentencia es el siguiente: ¿viola las disposiciones constitucionales sobre acceso a los cargos públicos, derecho al trabajo y requisitos para el ejercicio de contralor municipal, la norma legal que determina que los ciudadanos que accedan al cargo de contralor municipal deban ostentar el título profesional de abogado o en disciplinas económicas, administrativas o financieras?

Para resolver este asunto y en consideración de los argumentos planteados por el demandante, los intervinientes y el Procurador General, la Corte adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, presentará el precedente constitucional relativo al margen de configuración normativa en materia de definición de requisitos de formación académica para los contralores. Luego, a fin de responder a la propuesta de decisión formulada por uno de los intervinientes, hará una breve referencia a los requisitos previstos por la jurisprudencia constitucional para la admisibilidad de cambio de precedente. Finalmente, a partir de las reglas que se deriven de los análisis anteriores, resolverá el problema jurídico antes mencionado.

Límites al margen de configuración legislativa en materia de títulos académicos exigidos a los contralores. Reiteración de jurisprudencia

4. El artículo 272 de la Constitución dispone los elementos esenciales que informan el control fiscal que debe adelantarse en las entidades territoriales. Al respecto, prevé que la vigilancia ha realizarse en dichos entes corresponde a las contralorías, a través de un mecanismo posterior y selectivo. Las contralorías departamentales y municipales serán organizadas técnica y presupuestalmente por las asambleas y concejos, quienes deberán dotarlas de autonomía. Estos mismos órganos de representación popular deben elegir al contralor de su entidad territorial, para un periodo igual al del alcalde o gobernador, y de ternas integradas por dos candidatos propuestos por los tribunales superiores y uno por el tribunal contenciones administrativo. Estos cargos no podrán se reelectos de manera inmediata.

El mismo precepto indica que los contralores de las entidades territoriales tendrán a su cargo, dentro de su jurisdicción, las funciones que el artículo 268 C.P. prevé para el Contralor General de la República, adscribiéndoseles la facultad de contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio del control fiscal. El precepto constitucional, a su vez y asunto que interesa especialmente a esta sentencia, señala una regla específica acerca de las calidades para acceder al cargo de contralor departamental, distrital o municipal, según la cual "...se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley." De igual manera, determina dos nuevas reglas de similar carácter, esta vez relacionadas con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el ejercicio del cargo, relativas a que (i) no podrá ser elegido en el cargo de contralor quien sea o haya sido elegido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia; y (ii) quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor territorial, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo municipio, distrito o departamento, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.

5. En lo que respecta a la definición del margen de configuración legislativa en materias reguladas de manera específica por la Constitución, la jurisprudencia constitucional ofrece un criterio útil para esa determinación. Al respecto, se parte de la base que el Congreso tiene una competencia amplia para regular los diversos aspectos del orden jurídico y, en especial

aquellos que la Constitución dispone como parte de la reserva de ley en sentido formal. Sin embargo, el principio de supremacía constitucional impone una restricción a ese margen de configuración normativa, cuando la Carta Política dispone reglas específicas sobre determinada materia, como evidentemente sucede para el caso de varios de los preceptos contenidos en el artículo 272 C.P. En este escenario, el legislador tiene un grado de configuración significativamente reducido cuando regula un aspecto respecto del cual el Constituyente ha dispuesto una regla particular, al punto que encuentra vedado proferir regulaciones que incorporen modificaciones a dichas prescripciones específicas. Así, la Sala ha señalado que “...[e]n principio la sujeción y subordinación de la ley a la Constitución debe permitir cierto margen de acción en la labor de desarrollo de las normas superiores, de manera tal que las diversas alternativas se adopten dentro del marco del principio democrático y pluralista que orienta nuestro sistema constitucional. Las distintas corrientes de pensamiento y opinión representadas en el órgano legislativo, deben participar en el desarrollo e implementación de la Constitución, optando por las diferentes posibilidades dentro del principio de las mayorías. Este margen de acción o libertad de configuración política, admite una gradación que depende a su vez del grado de precisión con el que el constituyente perfila una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma. Así, podría decirse que la libertad de configuración del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica. A mayor precisión de las nociones constitucionales, menor libertad de acción para el legislador. A mayor desarrollo constitucional de la normatividad superior, menor espacio de acción para la ley. A su vez, el grado de la libertad de configuración, determina la intensidad del control constitucional”<sup>1</sup>

Este ha sido el criterio hermenéutico utilizado por la Corte en las decisiones que han abordado el problema jurídico que ofrece la demanda de la referencia. En síntesis, este Tribunal ha concluido que la regla sobre las calidades para ejercer el cargo de contralor, contenida del artículo 272 C.P., restringe de forma significativa el grado de configuración normativa del legislador sobre esa materia, de modo que este tiene prohibido, entre otros asuntos, disponer una cualificación profesional particular para el ejercicio del cargo, en tanto la Constitución no prescribe una regla de derecho en tal sentido.

La demanda en esa oportunidad se fundamentó en que la exigencia de título universitario en las disciplinas allí definidas, desconocía tanto el derecho político a ejercer cargos públicos,

como las mismas disposiciones constitucionales que determinan los requisitos para el ejercicio de esa dignidad. Esto debido a que el legislador exigía una cualificación profesional más específica a la prevista por el Constituyente. La Corte reconoció la validez de la acusación, con el argumento que cuando la Carta Política preveía las condiciones particulares para ejercer un empleo público, asunto que hace parte del derecho político regulado en el artículo 40-7 C.P., el legislador no estaba habilitado para imponer condiciones adicionales. Al respecto, la sentencia expresó como fundamento para la inexecutable de los mencionados requisitos de cualificación profesional específica que “[l]a Constitución Política de 1991, establece directamente un conjunto de calidades que deben reunir quienes aspiren a ser elegidos contralores departamentales, distritales o municipales. Para ello, indica, se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título universitario (art. 272 inciso séptimo). Además, el mismo orden superior confiere a la ley la facultad de aumentar el número de esas calidades, lo que se desprende de la última expresión del inciso, según la cual, para ser elegido, se exigirán adicionalmente, “las demás calidades que establezca la ley”. En desarrollo de esta facultad, el artículo 68 de la Ley 42/93, estableció que para ser elegido contralor de una entidad territorial se requiere acreditar título universitario en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras y haber ejercido funciones públicas por un período no inferior a dos años. (...) Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: “ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras”, por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley (artículo 40. C.N.). En efecto, el inciso 7o. del artículo 272 de la constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, “acreditar título universitario”, y las demás calidades que establezca la ley. La circunstancia de que esta disposición es limitante del derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado (artículo 40 de la C.N.); por lo tanto, se declarará inexecutable el segmento acusado.” (Negritas originales).

7. La segunda sentencia que asumió la problemática objeto de debate fue el fallo C-592/95.

En esa oportunidad se estudió la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 42 de 1993, en cuanto señalaba que para ejercer el cargo de Contralor General de la República debía contarse, entre otros requisitos, con título universitario “en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración”. Frente a esta disposición, se presentó análoga acusación a la que dio lugar la sentencia C-320/94, a fin de sustentar la inconstitucionalidad de dicha exigencia de cualificación profesional específica.

Para resolver el asunto, la Corte partió de considerar que al amparo de lo dispuesto en el artículo 150-23, corresponde al Congreso dictar las normas relativas al ejercicio de las funciones públicas, competencia que incorpora la facultad de determinar los requisitos para el empleo público. En ese sentido, el legislador está investido de la función de fijar tales requisitos, pues la Carta Política así lo prevé. No obstante, ese margen de configuración normativa tiene como límite las mismas previsiones constitucionales, de manera tal que cuando el Estatuto Superior determina las específicas calidades para acceder a un cargo del Estado, como sucede en el caso analizado respecto de los contralores, no puede el Congreso fijar un régimen jurídico distinto o adicional.

Así, a partir de la reiteración de los argumentos contenidos en la sentencia C-320/94, la Sala expresó que “...la circunstancia de que el Constituyente haya señalado unas determinadas condiciones que deben reunir los aspirantes al cargo de Contralor General de la República – entre ellas “tener título universitario” –, y, al mismo tiempo, haya dejado que la ley fijara otras adicionales, comporta una limitación a la potestad legislativa para regular la materia. En efecto, la Corte ha sostenido que el Legislador no puede hacer más restrictivo el acceso al desempeño de la función pública (C.P. art. 40-7), mediante la agregación de una exigencia adicional, “sobre la misma causal diseñada por el constituyente”. Por ende, como se estaba ante la identidad de problemas jurídicos en uno y otro caso, se imponía prodigar la misma solución jurídica, esto es, declarar la inexecutable de la previsión legal que imponía ostentar un título profesional en determinada área del conocimiento, como requisito para ejercer el cargo de Contralor General.

8. No obstante, la sentencia C-592/95 asumió el contra argumento según el cual la regla fijada en la decisión C-320/94 no resultaba aplicable, puesto que en esa oportunidad se evaluaron los requisitos académicos para acceder al cargo de contralor de las entidades territoriales y ahora eran analizadas las condiciones para el ejercicio del cargo de Contralor

General, mostrándose razonable que, debido al diferente grado de responsabilidad, el legislador estableciera condiciones más estrictas en el segundo caso. Con todo, ese cuestionamiento fue rechazado por la Corte, al sostener que un criterio de mayor responsabilidad o jerarquía no resulta pertinente para imponer mayores restricciones a las previstas por el mismo Constituyente para acceder al empleo público, asunto que en sí mismo considerado es una faceta de ejercicio de los derechos fundamentales y, entre ellos, los derechos políticos. Así, señala el fallo en comentario que "... podría sostenerse que existe una diferencia entre la exigencia legal de calidades adicionales para ser elegido Contralor General de la República, y para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal, dada la importancia y responsabilidad del primer cargo mencionado. Según esta postura, el legislador sí podría limitar el acceso al cargo de Contralor General de la República a ciertos profesionales con título universitario en áreas directamente relacionadas con la función pública que cumple este órgano de control, limitándolo a otros profesionales que la ley presume no aptos para asumir la dirección del máximo organismo de vigilancia de la gestión fiscal del Estado, mientras que tratándose de los contralores departamentales, seccionales o locales, dicha restricción de los derechos políticos no se justifica. || La Corte no encuentra que en razón de la importancia o la responsabilidad del cargo haya lugar a hacer una distinción respecto de la procedencia de una restricción de un derecho fundamental más allá de las limitaciones fijadas expresamente por el constituyente. Aun cuando es verdadera la correlación entre la trascendencia del cargo y las mayores exigencias de méritos y aptitudes, lo cierto es que la determinación de calidades, requisitos o condiciones específicas por parte del Constituyente para acceder a un cargo público, sustrae al legislador toda competencia para adicionar nuevas exigencias a las ya fijadas en la Constitución, precisamente como garantía contra el exceso o desproporción en materia de requisitos para el acceso al desempeño de la función pública (C.P. art. 40-7)."

9. En conclusión, advierte la Sala que sobre la materia analizada existe una regla jurisprudencial suficientemente definida: la Constitución ha previsto las condiciones específicas para el acceso al cargo de contralor, en lo que respecta a la cualificación profesional exigida, las cuales no pueden ser modificadas o adicionadas por el legislador, pues ello significaría no solo el desconocimiento del principio de supremacía constitucional, sino también la imposición de cargas injustificadas para el ejercicio del derecho político a acceder al desempeño y cargos públicos.

## Referencia a las condiciones para la admisibilidad del cambio de precedente constitucional

10. Puede considerarse válidamente que la regla identificada en el fundamento jurídico anterior es suficiente para resolver el asunto planteado en la demanda de la referencia, habida consideración que se trata de problemas jurídicos análogos que ameritan idéntica solución por parte de la Corte, como es la declaratoria de inexecutable de la previsión normativa que dispone como requisito para el acceso al cargo de contralor municipal contar con título universitario en las disciplinas descritas en el precepto acusado.

Con todo, la Sala considera pertinente asumir el estudio del argumento planteado por uno de los intervinientes en el presente proceso, consistente en la necesidad de modificar la regla de decisión mencionada, merced de los cambios legislativos sucedidos entre la expedición de las sentencias que conforman el precedente analizado y el momento actual. Para el interviniente, dichas reformas legales apuntan a intensificar y tecnificar el control fiscal, razón por la cual se muestra razonable y proporcional que el legislador imponga que el contralor municipal cuente con calidades profesionales particulares. Esto debido a que ante los nuevos retos que esas reformas legales imponen a los órganos de control fiscal, resulta deseable que los servidores públicos que regentan tales entes cuenten con la formación académica especializada que les permita cumplir con los objetivos trazados por el ordenamiento jurídico.

La Sala encuentra que contra esta argumentación pueden plantearse dos tipos de cuestionamientos, los cuales le restan valor como fundamento para la modificación del precedente y la correlativa declaratoria de executable de los apartes normativos acusados.

El primero es de carácter formal y refiere a la inexistencia de concordancia temporal entre el argumento planteado, que se basa en una modificación normativa y la fecha de expedición de la disposición acusada, que data de 1994, esto es, con anterioridad a las reformas legales a las que alude el interviniente para sustentar su posición. El segundo, de mayor trascendencia, está relacionado con la ausencia de los presupuestos mínimos necesarios, exigidos por la jurisprudencia de esta Corte, para la modificación del precedente constitucional.

11. En las recientes sentencias C-539/11 y C-634/11, la Corte recapituló su doctrina acerca de la vinculatoriedad del precedente que producen los altos tribunales de justicia y, en

particular, la Corte Constitucional. Esto a propósito del control de constitucionalidad ejercido respecto de normas contenidas en las Leyes 1395 de 2010 y 1437 de 2011, las cuales reconocen el carácter vinculante de decisiones proferidas por el Consejo de Estado, constitutivas de precedente judicial.

Conforme a esa doctrina, se tiene que dicha vinculatoriedad del precedente producido por las altas cortes, al punto de ser incorporado como fuente formal de derecho para los operadores jurídicos, se explica en el imperativo de otorgar eficacia a principios constitucionales de primer orden, como la igualdad en la ley, la seguridad jurídica, el debido proceso y la confianza legítima; así como en la necesidad de contar dentro del sistema jurídico con criterios ordenadores que lo cualifiquen en términos de razonabilidad y predecibilidad. Como lo señalara la Corte en la sentencia C-634/11 "...el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de otorga eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado."

En este orden de ideas, la decisión de una alta corte, y de manera particular de la Corte Constitucional, de modificar su precedente es intrínsecamente costosa en términos de afectación de los principios y valores antes mencionados. Por ende, se requiere de la comprobación de circunstancias extremas y excepcionales que permitan realizar ese cambio,

entre ellas (i) la reforma del parámetro normativo constitucional cuya interpretación dio lugar al precedente; (ii) la comprobación acerca de la irrazonabilidad, inconstitucionalidad o manifiesta injusticia del arreglo jurisprudencial vigente al vulnerar principios y valores nodales para el Estado Constitucional; o (iii) la modificación radical y sistemática de la comprensión de una norma dentro del ordenamiento, categoría usualmente incorporada al concepto de derecho viviente. Sobre el particular y para el caso puntual de la legitimidad de la separación del precedente por parte de los jueces, la sentencia C-634/11 señaló que “...[r]esulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis. || Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante prima facie del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales. En cambio, cuando el desconocimiento del precedente solo obedece a una actuación arbitraria del funcionario judicial, se está ante un abierto desconocimiento del principio de legalidad, sometido a las

sanciones y demás consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva para conductas de esa naturaleza. Incluso, la Corte ha reconocido que tales decisiones arbitrarias, que desconocen injustificadamente el contenido y alcance de una regla jurídica, fijada con criterio de autoridad por una alta corte, puede configurar el delito de prevaricato, puesto que en esos casos no solo se está ante la ausencia de disciplina jurisprudencial, sino también ante una decisión que se aparte radicalmente del orden jurídico.<sup>2</sup>” (Subrayas originales).

12. La exigencia de requisitos de esta naturaleza implica, por ende, que no son admisibles modelos de sobreseimiento del precedente judicial fundados en (i) la negativa a reconocer el precedente judicial como fuente formal de derecho; (ii) la negación de su existencia a partir de la omisión deliberada como parte de los parámetros normativos vinculantes para la resolución del caso respectivo; o (iii) fórmulas que adoptan la modificación sin expresar las razones sustantivas que fundamentan una decisión de esa naturaleza, distintas a la simple competencia de la alta corte para adoptar el fallo correspondiente. Ello debido a que cada una de estas alternativas son expresiones de arbitrariedad en el ejercicio de la administración de justicia, incompatibles con el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante la ley y ante las autoridades judiciales.

13. A partir de estos argumentos, la Sala encuentra que no está acreditado ninguno de los requisitos necesarios para la modificación del precedente judicial existente en materia de los límites al margen de configuración legislativa respecto de los requisitos para el acceso al cargo de contralor. En efecto, las normas constitucionales que sirvieron de parámetro para adoptar las decisiones constitutivas de precedente, esto es los artículos 40-70 y 272 C.P., no han sido objeto de reforma. Del mismo modo, tampoco se encuentra que el arreglo jurisprudencial existente haya devenido en irrazonable o manifiestamente injusto. Antes bien, como lo explican los fallos objeto de análisis en esta decisión, la regla fijada, que impide al legislador imponer una cualificación profesional en una disciplina específica para el ejercicio del cargo de contralor, es una premisa que se deriva de la Constitución misma y, en especial, de la obligación de no imponer limitaciones para el ejercicio de los derechos políticos en un grado más estricto que la misma Carta Política prevé.

Finalmente, debe indicarse que la conveniencia institucional no es, en modo alguno, argumento pertinente para la modificación del precedente constitucional. Si bien es probable que en casos concretos resulte deseable la reformulación de una regla

jurisprudencial debido a la necesidad de cumplir o perfeccionar propósitos estatales, en este caso la gestión fiscal, ello no es suficiente para sustentar una decisión especialmente problemática en términos de seguridad jurídica y protección del principio de igualdad ante la ley. No solo es un ánimo de perfectibilidad del precedente el que puede sustentar su modificación, sino la existencia de una regla de derecho jurisprudencial que llegue a resultados inadmisibles e insoportables, en términos de garantía de los derechos, principios y valores que informan a la Constitución. Por lo tanto, no concurren los presupuestos jurídicos para acceder a la petición del interviniente que promueve la exequibilidad de los apartes acusados.

#### Solución del cargo propuesto

14. El inciso segundo del artículo 158 de la Ley 136 de 1994 señala que para ser elegido en el cargo de contralor municipal se requiere, en otros requisitos, acreditar el título de abogado o título profesional en disciplinas económicas, administrativas o financieras. Esta norma impone un estándar más estricto que al previsto en el artículo 272 C.P., que sobre el particular indica que para ser elegido contralor de esas entidades territoriales, se requiere título universitario.

Se ha explicado que la jurisprudencia constitucional prescribe que esa previsión de la Carta Política incorpora un límite sustantivo al margen de configuración legislativa sobre la materia, de modo que el Congreso tiene vedado prever cualificaciones profesionales en disciplinas particulares, pues ello no solo desconoce el mandato superior mencionado, sino también limita desproporcionada e injustificadamente el derecho político de acceso a los cargos públicos para el caso analizado. A este respecto debe insistirse en que, como se expuso en los fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia, la circunstancia de que el Constituyente haya señalado unas determinadas condiciones que deben reunir los aspirantes al cargo de contralor municipal, entre ellas, “acreditar título universitario” y al mismo tiempo, haya dejado que la ley fijara “otras adicionales”, comporta una limitación a la potestad legislativa para regular la materia. En efecto, esta decisión ha señalado cómo la Corte en su jurisprudencia ha sostenido que el legislador no puede hacer más restrictiva la agregación de una exigencia adicional sobre el mismo requisito diseñados por el Constituyente. Es claro, por lo tanto, que esos requisitos “adicionales” deben referirse a calidades distintas a las previstas en la Constitución. En consecuencia, se tiene que los apartes normativos acusados

contravienen dicha regla constitucional, lo que obliga a concluir su inexecutableidad.

Por ende, la Corte declarará inconstitucionales las expresiones “título de abogado o” y “en disciplinas económicas, administrativas o financieras”, de modo que el inciso segundo del artículo 158 de la Ley 136 de 1994 quedará así: “Para ser elegido contralor se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título profesional. En ningún caso habrá lugar a reelección.” En ese orden de ideas, la norma resultante se ajusta a los condicionamientos que sobre calificación académica de los contralores departamentales, distritales y municipales, dispone el artículo 272 de la Constitución.

15. Debe aclararse, finalmente, que la decisión que adopta el Pleno es de inexecutableidad por razones de fondo y no una de estarse a lo resuelto en la sentencia C-320/94, como lo propone el Procurador General en su concepto. Esto en razón que aunque la norma analizada en esa oportunidad guarda evidentes similitudes con la ahora analizada, en todo caso no se está ante el mismo enunciado normativo. A este respecto, la Corte ha explicado cómo la cosa juzgada material concurre cuando “...no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos. El fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica.”<sup>3</sup>. En el caso objeto de debate esta condición no está presente al menos por dos razones. En primer lugar, porque las normas objeto de comparación pertenecen a regulaciones diversas, la primera en materia de control fiscal financiero y la segunda sobre organización y funcionamiento de los municipios. En segundo término, porque la primera de las disposiciones tiene por objeto regular los requisitos para acceso al cargo de los contralores de las entidades territoriales, mientras que el precepto objeto de demanda en esta oportunidad versa sobre los mismos requisitos, pero respecto de contralores municipales. Estas diferencias hacen que se esté ante enunciados normativos análogos más no idénticos, lo que impide hacer uso del instituto jurídico mencionado.

## VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “título de abogado o” y “en disciplinas económicas, administrativas o financieras”, contenidas en el inciso segundo del artículo 158 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia C-404/01.

2 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-335/08.

3 Corte Constitucional, sentencia C-427/96.