COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/093/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/093/20
Expediente	—
Fecha	2019-08-06
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	ALBERTO ROJAS RÍOS
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Demanda De Inconstitucionalidad
- Accion Publica De Inconstitucionalidad
- Accion De Inconstitucionalidad
- Derecho De Persona Privada De La Libertad
- Trabajador Oficial Y Empleado Publico
- Carrera En El Estado Social De Derecho

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar EXEQUIBLE el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, “[p] or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana ”, por los cargos analizados en esta providencia. Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA…

Texto completo

C-093-20 Sentencia C-093/20 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Examen sobre aptitud de la demanda ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Características esenciales ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD- Derecho político de todo ciudadano/ DERECHO DE PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD- Legitimación para interponer demanda de inconstitucionalidad La primera característica consiste en que la acción pública de inconstitucionalidad es de carácter ciudadano. Ello significa, que no se requiere acreditar algún título de idoneidad para ejercer la acción, como, por ejemplo, la calidad de abogado (artículo 40 inciso 1 numeral 6 en concordancia con el artículo 241 numerales 1, 4 y 5 de la Constitución Política de Colombia). La Corte ha considerado, además, que este derecho puede ejercerse sin importar si a la persona se le ha suspendido el ejercicio de los derechos derivados de la ciudadanía, como es el caso de los reclusos. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que: a) la Constitución solo exige ostentar la calidad de ciudadano; b) si bien es un derecho político, éste se encuentra ligado al derecho fundamental de acceso a la justicia; c) la acción pública de inconstitucionalidad debe ser de carácter

amplío y; d) es necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Informalidad y requisitos mínimos ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Exigencia de requisitos mínimos La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991 y fijó un conjunto de requisitos argumentativos mínimos, los cuales tienen como finalidad ofrecer al juez constitucional una mínima sospecha sobre la inconstitucionalidad de la norma demanda. Estos requisitos, sin embargo, no implican que el ciudadano domine los conceptos, los métodos y los argumentos del derecho constitucional -como lo haría un abogado-, pues ello implicaría desconocer el carácter público de la acción.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Cumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia TRABAJADOR OFICIAL Y EMPLEADO PUBLICO- Distinción CARRERA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Alcance a partir de tres criterios específicos El artículo 125 inciso 1 oración 1 de la Constitución Política establece que, por regla general, los empleos en los órganos del Estado son de carrera. La Corte Constitucional ha considerado que esta modalidad concreta el principio de mérito, que es entendido por la Corporación como un eje axial del Estado Social de Derecho, pues garantiza: a) el óptimo funcionamiento en el servicio público, de acuerdo con los principios de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; b) el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, así como el principio de igualdad de trato y de oportunidad para quienes aspiran ingresar al servicio público y;

c) los derechos subjetivos de los trabajadores al servicio del Estado. CARGO PUBLICO- Nombramiento y provisión por mérito ARTICULO 125 DE LA CONSTITUCION POLITICA SOBRE EMPLEO PUBLICO- Alcance Esta interpretación –el mérito como regla general– le ha permitido a la Corte sostener que el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia contiene cuatro pilares, a saber: a) la carrera administrativa como regla general para asegurar el principio de mérito en la función pública; b) el concurso meritocrático como mecanismo de garantía de este principio; c) el margen de configuración legislativa en cuestión de mérito y; d) la posibilidad de una estructura de la función pública con cargos de libre nombramiento y remoción, elección popular, oficiales y demás determinados en la ley, como excepciones a la regla general.

CARRERA ADMINISTRATIVA Y PRINCIPIO DEL MERITO- Jurisprudencia constitucional /CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL PARA ASEGURAR EL PRINCIPIO DEL MERITO EN LA FUNCION PUBLICA- Jurisprudencia constitucional CARRERA ADMINISTRATIVA- Mérito como criterio fundamental para el ingreso, ascenso y retiro La carrera administrativa cumple con el doble objetivo de estándar o método preferente para el ingreso al servicio público y de conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado –las reglas deberán comprenderse de tal manera, que se cumplan con los requisitos y las finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes–.

Ésta se estructura en tres partes, según el artículo 125 incisos 3 y 4 de la Constitución Política de Colombia, a saber, el ingreso al cargo, el ascenso y el retiro.

CARRERA ADMINISTRATIVA COMO REGLA GENERAL- Acceso mediante concurso público de méritos CARRERA ADMINISTRATIVA- Cumplimiento de requisitos CONCURSO DE MERITOS- Concepto La jurisprudencia constitucional ha definido el concurso de méritos como el mecanismo que permite, mediante un procedimiento democrático, abierto, previamente conocido y reglado, que los ciudadanos sometan a consideración de las autoridades su propósito de hacer parte de la estructura administrativa.

CONCURSO DE MERITOS- Requisitos constitucionales mínimos LEGISLADOR- Competencia para determinar requisitos y condiciones para desempeñar empleos públicos REGIMENES ESPECIALES DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Potestad de configuración del legislador CARRERA ADMINISTRATIVA- Ingreso, ascenso, requisitos, condiciones y causas de retiro fijados por el legislador El margen de configuración también le permite al legislador establecer los requisitos o criterios de ingreso y ascenso de un cargo público, los cuales son de dos tipos, a saber: a) requisitos objetivos, orientados a evaluar la capacidad profesional o técnica del aspirante –exámenes de conocimientos, acreditación de años de experiencia, ausencia de antecedentes penales o disciplinarios– y; b) requisitos subjetivos, que permitan verificar las calidades personales y la idoneidad moral del candidato –evaluar su capacidad de relacionarse, entre otros–. Asimismo, diseñar los mecanismos a través de los cuales se valorará el mérito de los aspirantes a ingresar o ascender dentro de la carrera.

ACCESO AL SERVICIO PUBLICO- Margen de regulación legislativa Esta margen, empero, encuentra unos límites. El primero de ellos es el mérito, el cual constituye la piedra angular de la carrera administrativa. En ese sentido, el legislador podrá, para los respectivos cargos, definir qué es el mérito y qué aspectos relativos a la capacidad e idoneidad –según las necesidades propias del servicio administrativo- se resaltan o juzgan.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA- Límites en acceso al servicio público (…) la Corte ha establecido, entre otros, los siguientes límites: ha sido constante en el sentido que: a) no hay lugar a distinguir entre modalidades de concursos para el acceso o ingreso a la carrera y modalidades de concursos para ascenso, pues el artículo 125 constitucional no establece dicha distinción; b) el fundamento sustancial para la provisión de cargos de carrera (ingreso o ascenso) es el mérito, que prohíbe incluir dentro de los parámetros de selección de personal criterios diferentes a aquellos que pretendan medirlo objetivamente y; c) el reconocimiento de factores que sólo sean aplicables a unos concursantes y a otros no, como criterio de selección en los concursos, resulta desproporcionado incluso frente al derecho al reconocimiento e incentivo laboral a que tienen todos derecho los trabajadores.

CARRERA ADMINISTRATIVA- Excepciones EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Excepción al régimen de carrera administrativa CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Empleos de dirección y confianza/ EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Fundamento legal y principio de razón suficiente/ EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Confianza cualificada en servicio asistencial y de apoyo EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Discrecionalidad del empleador EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Criterios para su creación (…) se han fijado los siguientes criterios de creación legal de cargos de libre nombramiento y remoción: a) el criterio subjetivo de confianza cualificada, que se relaciona con aquellos empleos en los cuales la confianza es necesaria, en cuanto quien desarrolla la labor tiene a su cargo responsabilidades de dirección, manejo, conducción de políticas o directrices institucionales, por cuanto las funciones a realizar demandan un mayor grado de reserva por parte de la persona que las cumple; b) el criterio objetivo funcional o material, que refiere a que el Legislador, para efectos de fijar una clasificación de empleos, puede hacer una remisión al contenido de las funciones atribuidas expresamente por la Constitución, la ley o el reglamento; en ese sentido, cuando se trata de funciones de dirección, conducción o manejo institucional es viable catalogar el empleo como de libre nombramiento y remoción y; c) el criterio orgánico, el cual impone efectuar la respectiva clasificación de los empleos teniendo en cuenta el nivel jerárquico que ocupan dentro de la estructura de la entidad.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Reglas para su creación Asimismo, esta Corporación ha considerado un conjunto de reglas aplicables a la creación legal de cargos de libre nombramiento y remoción, a saber: a) la ley no puede crear disposiciones jurídicas generales aplicables a varios cargos públicos; b) debe haber un principio de razón suficiente y no discrecional que justifique la excepción al régimen de carrera; c) lo anterior implica revisar la naturaleza del cargo, para establecer si éste requiere de una facultad para nombrar, confirmar o remover a la persona; c)

se deben considerar los criterios material (naturaleza) y subjetivo (grado) para poder crear legalmente un cargo de libre nombramiento y remoción.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Criterio de la confianza /EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Criterio funcional o material de clasificación CONCURSO PUBLICO DE MERITOS- Cualidades personales e idoneidad moral de la persona Debe precisarse, (…), el alcance de las expresiones cualidades personales e idoneidad moral. La Corte Constitucional ha sostenido que estos términos no pueden entenderse como un elemento de preferencia personal, menos cuando éstos implican un grado de discriminación.

En concreto, la jurisprudencia ha indicado que no se permite el empleo de factores de evaluación subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política, o aquellos que impliquen animadversiones por razones de raza, sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión filosófica o política.

IDONEIDAD MORAL DE LA PERSONA PARA EL ACCESO A CARGOS PUBLICOS- Debe tenerse en cuenta la proporcionalidad en la libertad de configuración legislativa (…) el legislador puede establecer otros requisitos distintos al mérito, pero relacionados con la idoneidad moral de la persona, siempre y cuando estos requisitos sean proporcionales. Entre estos requisitos, deben mencionarse los siguientes: a) exigir que la persona, antes de iniciar actividades en una entidad pública, declare bajo la gravedad de juramento que no se ha promovido en su contra un proceso judicial de alimentos o que prometa cumplir con sus obligaciones de familia; b) fijar criterios diferenciadores que permitan establecer la trayectoria de una persona, así como su experiencia en ciertos campos o actividades; c) fijar el número de pruebas que debe realizar una persona; d) establecer si un concurso de ascenso puede efectuarse bajo la modalidad abierta o mixta; e) exigir que una persona no se encuentre registrada en sistemas de deudores morosos ante el Estado y; f) prohibir que un concurso de méritos se permita el ingreso automático de personas que aspiran al cargo y se encuentran bajo la modalidad provisional.

CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA REGULAR CONDICIONES Y REQUISITOS PARA ACCESO A CARGOS PUBLICOS- Criterios de razonabilidad y proporcionalidad DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS- Restricciones MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA- Definición/ MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA- Finalidad/ MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA- No tienen carácter sancionatorio/ MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA- Criterios para aplicación de la sanción MULTA- Mecanismo para lograr su pago efectivo MEDIDAS CORRECTIVAS- Pago de multa como requisito para nombramiento o ascenso en empleos públicos BOLETIN DE RESPONSABLES FISCALES- No violación del derecho al trabajo ni acceso al desempeño de funciones y cargos públicos JUICIO DE IGUALDAD- Incorporación del juicio de proporcionalidad, compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto CONVIVENCIA PACIFICA, ORDEN PUBLICO Y DERECHOS CONSTITUCIONALES- Relación DERECHO AL TRABAJO- Protección de quien reclama alimentos MORALIDAD ADMINISTRATIVA- Observancia ADMINISTRACION PUBLICA- Principio de moralidad INHABILIDADES- Objetivo de moralidad, transparencia e imparcialidad de quienes desarrollan las competencias asignadas a los órganos públicos PRINCIPIO DE MORALIDAD- Instrumentos para reprimir su incumplimiento INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO- Efectividad de los principios de moralidad e imparcialidad REGIMEN DE INHABILIDADES- Análisis frente al cargo público Referencia:

Expedientes D-13341 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 183 numeral 3 de la Ley 1801 de 2016, “ Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia ”.

Demandante: Juan Pablo Ariza Mantilla Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020) La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alberto Rojas Ríos, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares

Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, 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. El ciudadano Juan Pablo Ariza Mantilla en ejercicio de la acción pública del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia formuló demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 183 inciso 2 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” .

2. Por medio del auto de fecha quince (15) de julio de 2019, el Magistrado sustanciador admitió la demanda formulada en contra del artículo 183 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 por el presunto desconocimiento del artículo 125 de la Constitución Política [1] .

3. Asimismo, ordenó comunicar la iniciación del mencionado proceso al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, a los Ministerios de Justicia y de Derecho, Ministerios del Interior, de Defensa y de Hacienda, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que intervinieran y conceptuaran sobre la inconstitucionalidad alegada por el demandante. De igual forma invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional de Colombia, Rosario, Libre de Bogotá, Externado, Javeriana y Santo Tomas para que también se pronunciaran sobre la norma demandada. A su vez, se ordenó correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto correspondiente, lo cual realizó el cinco (05) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), según constancia secretaria que obra en folio 83.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA 4. A continuación, se transcribe el texto de la norma y se subraya y resalta en negrilla el apartado demandado:

“LEY 1801 DE 2016 (julio 29) Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016 <Rige a partir del 29 de enero de 2017> CONGRESO DE LA REPÚBLICA Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTÍCULO 183. CONSECUENCIAS POR EL NO PAGO DE MULTAS. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas. 2. Ser nombrado o ascendido en cargo público. 3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.

4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado. 5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio. Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.

PARÁGRAFO. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100 , numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.” III. LA DEMANDA 5. A continuación, se sintetizan los argumentos que plantea el demandante para sustentar la solicitud de inexequibilidad del numeral segundo del artículo 183 de la ley 1801 de 2016.

6. La norma demandada vulnera el principio de mérito contemplado en el artículo 125 de la Constitución Política, al desconocer los criterios constitucionales por los cuales se accede y asciende a cargos públicos.

7. El derecho a ocupar cargos públicos, específicamente el ascenso, solamente está condicionado a la exigencia de requisitos cualitativos innatos a la persona. Según la Constitución Política, estos corresponden a los méritos y calidades de los aspirantes que son determinados por la ley como elementos necesarios y esenciales en el proceso de selección. La

misma Corte Constitucional ha reiterado, en sus sentencias T-256 de 1995 y T-569 de 2011 que, el mérito y el concurso público son pilares fundamentales de la carrera administrativa y, de esta forma, se garantiza el derecho a ser nombradas en un cargo público.

8. Los cargos de libre nombramiento y remoción, al igual que los de carrera, se rigen por los criterios del mérito, de las calidades personales y la capacidad profesional. Adicionalmente, la vinculación del cargo de libre nombramiento y remoción se basa en los elementos centrales de la confianza y la discrecionalidad del cual goza el empleador para designar a personas que considera idóneas para desempeñar ciertas funciones.

9. El demandante sostiene que la norma demandada causa un resultado irremediablemente negativo en cuanto a la especificidad. Indica que, la multa constituye un limitante irrazonable para acceder y ascender a un cargo público, pues ignora los criterios constitucionales anteriormente mencionados.

IV. intervenciones 1. Comisión Nacional del Servicio Civil 10. Byron Adolfo Valdivieso Valdivieso, actuando en calidad de Asesor Jurídico de la Comisión Nacional del Servicio Civil, solicitó la exequibilidad de la norma demandada del artículo 183 numeral 2º de la Ley 1801 de 2016.

11. Refirió que el precedente constitucional aplicable al caso está contenido en la sentencia C- 651 de 2006 [2] , en la que se precisó que el artículo 125 superior estableció ciertos límites para el ingreso, ascenso o retiro a los cargos de carrera, con la finalidad de propender por el logro de los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2º de la Constitución, tendiendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para determinar inhabilidades e incompatibilidades a los cargos que el Estado dispensa a sus ciudadanos. “ Posteriormente la sentencia C – 101 de 2018 la Corte consideró que existía cosa juzgada sobre el inciso 3º del artículo 60 de la Ley 610 de 200 y, entre otros, el artículo 125 de la Constitución Política ” [3] .

12. Establecido el precedente concluye que: a) si bien el artículo 183 numeral 2º de la Ley 1801 de 2016, establece una prohibición, ésta no es absoluta, pues dispone que opera “ hasta tanto no se ponga al día ” [4] y; b) la limitante en la norma demandada desarrolla los principios constitucionales de igualdad y moralidad.

13. Apuntó que la disposición demandada no implica y no podría desconocer el derecho fundamental al debido proceso de todo ciudadano en la imposición de multas propias del Código Nacional de Policía y Convivencia y recordó que el artículo 122 de la Carta Política dispone que “ ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben ”.

[5] 2. Nación – Ministerio de Defensa 14. Sandra Marcela Parada Aceros actuado como apoderada especial de la Nación – Ministerio de Defensa, solicitó la exequibilidad del artículo 183 numeral 2º de la Ley 1801 de 2016.

15. En primer lugar, destacó que la demanda es inepta, pues el ciudadano no ofrece razones claras y precisas sobre los supuestos de la norma demandada. Asimismo, sostiene que no es posible derivar una práctica generalizada de la norma en contra de la Constitución y que la demanda presenta razonamientos vagos y abstractos, que no son de relevancia constitucional.

16. Luego señaló que, en todo caso, si se fallara de fondo, la Ley 1801 de 2016 es una norma de carácter preventivo que busca fijar las condiciones para la convivencia; que su fin no es sancionar sinoimponer unas medidas correctivas que buscan disuadir, superar, resarcir, prevenir, educar, procurar, proteger o restablecer la convivencia.

17. Distinguió la función de la actividad de policía y sobre la primera recordó que esta Corte se ha pronunciado sobre los límites de ambos tanto en la sentencia C- 024 de 1994 como en la C- 492 de 2002 e indica que “ las medidas de policía deben ser proporcional y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido ” [6] .

18. Concluyó que, de acuerdo a la sentencia C-651 de 2006 [7] , el artículo 125 configura unos límites para el ingreso, ascenso, permanencia o retiro de la función pública, los cuales deben ser determinados por el legislador atendiendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad con el propósito de no hacer nugatorio el derecho.

19. Agregó que " la facultad del legislador para establecer requisitos y condiciones que limitan el ejercicio del derecho a acceder a cargos y funciones públicas, está vinculada con la realización practica de los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política " [8] , y se funda en la defensa del interés general y a propender por el logro de los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política.

20. Aseveró que la norma demandada no limita el acceso a cargos públicos, pues se condiciona el ingreso " hasta tanto no se ponga al día " y que esto es desarrollo de los principios constitucionales de igualdad y moralidad.

21. Desde luego la limitación del artículo 183 numeral 2º de la Ley1801 de 2016, no implica desconocer el derecho fundamental al debido proceso de todo ciudadano en la imposición de multas propias del Código Nacional de Policía y Convivencia.

3. Nación – Ministro de Justicia y del Derecho 22. Por medio de escrito del 6 de agosto de 2019, presentado por Olivia Inés Reina Castillo en calidad de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, solicitó la exequibilidad del artículo 183 numeral 2º de la Ley1801 de 2016.

23. Refirió que "l as restricciones a los derechos constitucionales sometidas a una condición cuya realización se encuentre en la órbita de dominio del infractor de las normas de convivencia y que a su vez se constituye en una obligación, clara, expresa y exigible a su nombre como es el pago de las multas, no afecta el núcleo esencial de los derechos " [9] .

Recordó que las medidas del Código de Policía son herramientas coactivas con la finalidad de obtener el pago de las multas y así alcanzar diversos fines constitucionales asociados al cumplimiento de los derechos sociales y al principio de proporcionalidad, porque se pretende el respeto a las normas de convivencia ciudadana y que las exigencias de acceso a un cargo público establecen unas condiciones ejemplares de comportamiento ciudadano, no solo del cumplimiento de las normas de convivencia ciudadana sino también en relación con el acatamiento de sus deberes sociales.

4. Universidad Externado de Colombia 24. El Grupo de Investigaciones en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia solicita declarar la exequibilidad de la disposición demandada.

25. Destacó que la Corte Constitucional [10] ha establecido que el empleo público no es un derecho, sino que es un conjunto de funciones, tareas, responsabilidades y competencias que se asignan a una persona para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. En este sentido el empleo se erige en tres pilares: el mérito; el concurso de méritos; y la igualdad de oportunidades.

[11] 26. Sostuvo que el estatus de servidor de carrera no se opone a que el Legislador configure el régimen de acceso y ascenso, entre ellos que establezca límites, siempre que lo haga dentro de un marco de razonabilidad y proporcionalidad.

27. Aseveró que el mérito constituye un factor determinante para el acceso y ascenso en el régimen de empleo público en Colombia, pero no es suficiente, pues es necesario promover también la moralidad. De allí que, si los servidores públicos en virtud de dicho principio " se comprometen a cumplir y defender la constitución desempeñando lo que les ordena la ley, ejerciendo sus funciones de la forma prevista por la carta, la Ley y el Reglamento, ya que ellos están al Servicio del Estado y no de sus necesidades e intereses particulares, tal y como lo indica los artículos superiores 122-2 y 123-2, (…) la aplicación de este principio es extensible a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1º y 2º superiores " [12] , así las inhabilidades e incompatibilidades son constitucionalmente legítimas para que el legislador introduzca limitaciones expresas al acceso y ascenso que tienda asegurar la efectividad de dicho principio, pues, de lo contrario,

sería la reducción de la moralidad administrativa prevaleciendo la protección que según el actor, deriva del mérito. Lo anterior no hace referencia a que se esté desconociendo el mérito, “ por lo que es razonable que a los servidores públicos se les exija un nivel más elevado de corrección, de forma que su teórico compromiso irrestricto con la defensa y cumplimiento del ordenamiento jurídico sea jurídicamente realizable ”.

Y aun razonando en la lógica de la moralidad administrativa ¿Cómo podría exigirle a los privados el cumplimiento del pago de las multas administrativas si se llegase a considerar que una medida tendiente a garantizarlo en el caso de los servidores públicos es contraía al régimen de acceso y ascenso dentro de la carrera administrativa?” [13] 28. Culminó con que la norma demandada no constituye un criterio que condicione el mérito; por el contrario, se dirige a todos los particulares, que quieran ingresar y a todos los servidores públicos, que quieran ascender.

5. Intervención ciudadana 29. Santiago Cardozo Correcha, en calidad de ciudadano solicitó la exequibilidad del artículo 183 numeral 2º de la Ley1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia. Explicó que la disposición demandada: a) cumple con las exigencias del artículo 125 de la Constitución Política al determinar una de las “calidades” que deben tener los servidores públicos y; b) es una norma proporcional en el tiempo y en el sujeto calificado porque solo procede luego de seis meses de impuesta la multa y desaparece hasta que se pague totalmente.

30. Sobre el primer aspecto, refirió que el legislador cuenta con un margen de configuración legislativa, para crear mecanismos que impongan sanciones frente a determinadas conductas que son descritas “ y que derivan en ciertas limitaciones a derechos o libertades en aras de garantizar las finalidades de aquella sanción ” [14] y que, por tanto, el artículo 183 numeral 2º demandado sanciona los actos que contrarían la sana convivencia y la paz para que el infractor cumpla con sus deberes frente a la administración, así que la limitación al derecho de acceder a cargos públicos es una atribución del legislador para determinar qué “calidades” debe tener la persona para acceder a un cargo público, tal cual “como sucede con las inhabilidades e incompatibilidades que la misma ley consagra ” [15] . Por ello, la disposición no desconoce “ los principios de mérito de calidades de los aspirantes porque el legislador no está imponiendo que las entidades deban desatender los concursos de mérito mediante procesos de selección objetiva atendiendo las calidades de los participantes, sino que está determinando un requisito adicional para acceder a cargos propios de la función pública ”.

[16] 31. Frente al segundo punto estimó que el legislador fija dos prerrogativas: a) la posibilidad de pagar la multa en un término de seis meses a partir de su imposición y; b) la posibilidad de eliminar dicha inhabilidad cuando pague la multa en cualquier tiempo. Sostuvo, además, que los concursos de méritos que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil y las demás entidades especiales con dicha facultad, programan unas etapas, que le permiten al infractor de las normas de policía cancelar la multa que le impide acceder al cargo público; en relación los cargos de libre nombramiento y remoción sucede igual.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN 32. Fernando Carrillo Flórez, Procurador General de la Nación, envió concepto el cinco (05) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), en el que solicitó la exequibilidad del numeral segundo del artículo 183 de la ley 1801 de 2016. Fijó el problema jurídico a resolver en si ¿La previsión legislativa establecida en el numeral 2 del artículo 183 de la ley 1801 de 2016, que establece como consecuencia de no pagar una multa, resultado de la imposición de una medida correctiva de carácter policivo, la imposibilidad de ser nombrado o ascendido en cargo público, vulnera el principio de mérito contemplado en el artículo 125 de la Constitución como criterio determinante en la vinculación laboral a la administración pública? 33. A efectos de sustentar su posición, se refirió a: a) la aplicación de la moralidad administrativa y; b) la implementación de una inhabilidad a título de requisito.

34. Acotó que la disposición acusada está relacionada con la aplicación de la moralidad administrativa y del acceso en condiciones de igualdad en forma objetiva, como principios que rigen el ejercicio de la función pública y administrativa,

sin que limite el principio del mérito. En ese sentido, explicó que la imposibilidad de ser nombrado o ascendido en cargos públicos, como consecuencia del incumplimiento en el pago de multas por infracciones a normas policivas, recae sobre cualquiera de las modalidades de servidores públicos del Estado contemplado en el artículo 125 superior –carrera administrativa, elección popular, libre nombramiento y remoción, contractual y trabajadores oficiales-, de manera que no se condiciona el mérito al no impartir ningún trato diferenciado. Aseguró que la medida analizada va dirigida hacia los particulares que deseen acceder a un cargo público y hacia los servidores públicos que quieran ascender, pero que no cancelaron el valor de la multa, aun cuando el procedimiento de imposición de una sanción policiva ya había adquirido firmeza y el plazo de su pago se venció. No obstante, cuando el servidor o particular haya cancelado el valor de la multa, podrá acceder al ejercicio del cargo en cumplimiento de los requisitos exigidos para su desempeño.

35. Por último, el Ministerio Público indicó quela Constitución reconoce un amplio margen de configuración legislativa para regular las condiciones del ejercicio de la función pública.

Por ejemplo, el legislador puede determinar los requisitos, exigencias, condiciones y calidades de las personas, como también el régimen disciplinario y las inhabilidades e incompatibilidades a que ellas están sujetas. En este orden de ideas, la norma acusada establece una inhabilidad a título de requisito que busca proteger el interés general. Esto quiere decir que, el precepto acusado no desconoce el mérito, sino que, este requisito no es suficiente para el desempeño de la función pública. Por lo que resulta razonable con la ley y la Constitución, exigirle a quien tiene la calidad de servidor y a quien lo desee ser, el pago oportuno de una multa administrativa en firme.

VI. CONSIDERACIONES 1. Competencia 36. De conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución, esta Corte es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 183 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016.

1. Aptitud sustantiva de la demanda 2.1. Aspectos generales 37. El Ministerio de Defensa pide que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con el cargo de la demanda. En su criterio, no se cumplen los requisitos de claridad, certeza y suficiencia, dado que la disposición demandada no recae exclusivamente en cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción, sino en todo tipo de cargos, extendiéndose a los de elección popular. Además, destacó que sus argumentos eran abstractos y genéricos, lo que impedía establecer una premisa clara. De manera subsidiaria pide la exequibilidad de la norma demandada.

38. Debido a lo anterior, la Corte considera necesario pronunciarse en cuanto a la aptitud sustantiva. En el evento de superarse procederá a la formulación del problema jurídico.

39. Así las cosas, el artículo 40 inciso 1 numeral 6 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de todo ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. Este derecho desarrolla la idea del constituyente primario de optimizar la democracia, en la medida en que los ciudadanos no cuentan solo con un sistema democrático representativo, sino también en el ejercicio y el control del poder, que permite, entre otros, tener iniciativa en el proceso de producción normativo, así como controlar las normas promulgadas.

40. Un escenario concreto de este derecho político es la facultad de iniciar acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes -en general- expedidas por el Congreso de la República.

Esta acción, si bien es de carácter judicial, cuenta con unas características específicas, que impiden asimilarla a un proceso judicial ordinario.

41. La primera característica consiste en que la acción pública de inconstitucionalidad es de carácter ciudadano. Ello significa, que no se requiere acreditar algún título de idoneidad para ejercer la acción, como, por ejemplo, la calidad de abogado (artículo 40 inciso 1 numeral 6 en concordancia con el artículo 241 numerales 1, 4 y 5 de la Constitución

Política de Colombia). La Corte ha considerado, además, que este derecho puede ejercerse sin importar si a la persona se le ha suspendido el ejercicio de los derechos derivados de la ciudadanía, como es el caso de los reclusos. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que [17] :

a) la Constitución solo exige ostentar la calidad de ciudadano; b) si bien es un derecho político, éste se encuentra ligado al derecho fundamental de acceso a la justicia; c) la acción pública de inconstitucionalidad debe ser de carácter amplío y; d) es necesario actualizar el entendimiento de la Constitución para comunicarlo con la realidad penitenciaria y el derecho internacional de los derechos humanos.

42. La segunda característica hace referencia a la posibilidad que tiene el ciudadano de formular la demanda de inconstitucionalidad o de participar como interviniente durante el proceso ante la Corte. Esta posibilidad se funda en la necesidad de permitir que se incorporen al proceso y enriquezcan el debate quienes viven la norma y son conscientes de la posible lesividad que puede causar una disposición jurídica al orden constitucional [18] .

43. La tercera característica es la informalidad. Esto significa que el ciudadano no debe cumplir con ritual alguno o ajustarse a una metodología o condiciones técnicas especiales [19] .

2.2. Requisitos argumentativos 44. Las normas que reglamentan la acción pública de inconstitucionalidad siguieron estas características y establecieron un conjunto de requisitos mínimos. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que las acciones públicas de inconstitucionalidad contendrán:

a) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, así como su transcripción literal o por cualquier medio; b) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran restringidas; c) las razones por las cuales dichos textos se estimas violados; d) el señalamiento del trámite impuesto por la constitución para la expedición de la norma, si fuere el caso y; e) la razón por la cual la Corte es competente.

45. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991 y fijó un conjunto de requisitos argumentativos mínimos, los cuales tienen como finalidad ofrecer al juez constitucional una mínima sospecha sobre la inconstitucionalidad de la norma demanda [20] .

Estos requisitos, sin embargo, no implican que el ciudadano domine los conceptos, los métodos y los argumentos del derecho constitucional -como lo haría un abogado-, pues ello implicaría desconocer el carácter público de la acción [21] .

46. Los requisitos argumentativos mínimos son: a) claridad; b) certeza; c) especificidad; d) pertinencia y; e) suficiencia. 2.3. Verificación de los requisitos argumentativos mínimos 2.3.1.

Consideración preliminar 47. Antes de proceder con la verificación de los requisitos argumentativos mínimos, la Corte Constitucional considera pertinente aclarar quienes son los destinatarios del artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016. El demandante sostiene que la disposición comprende solamente a los empleados de libre nombramiento y remoción; mientras que el Ministerio Público afirma que la restricción es aplicable a cualquier empleo.

48. La afirmación del Ministerio Público es parcialmente acertada, pues la Ley 1801 de 2016 prevé la restricción a todo tipo de empleo público, en los términos del artículo 125 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia. Sin embargo, las disposiciones normativas aplicables a cada una de las formas de empleo son diferenciables.

49. El artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 prevé el nombramiento y ascenso en cargos públicos. Estas figuras se predican, en principio, de los empleos públicos de carrera, los cuales se caracterizan por contar con una fase de concurso de méritos y por la fase de nombramiento en periodo de prueba, en propiedad o de ascenso. En ese sentido, el vínculo entre el Estado y la persona solo surgirá, cuando la persona haya aprobado el concurso y sea nombrada y posesionada [22] , en los términos de los artículos 23 incisos 1 y 3, así como 27 y siguientes de la Ley 909 de 2004. El artículo 23 inciso 2 también prevé que el nombramiento y posesión es predicable a los empleos de libre

nombramiento y remoción; según la disposición jurídica, estos empleos serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley.

50. Por otra parte, el artículo 183 inciso 1 numeral 4 de la Ley 1801 de 2016 contempla la restricción de toda persona que no haya pagado la multa (dentro de los seis meses siguientes) a celebrar o renovar contratos con el Estado. La Corte Constitucional ha sostenido que esta figura implica una restricción en la libertad económica de las personas [23] , pues contempla una limitación a las relaciones negociales. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los trabajadores oficiales no se rigen por una relación de trabajo, en los términos previstos en la Ley 909 de 2016, sino por una relación de carácter negocial, que nace por medio del contrato [24] .

Estos contratos, a su vez, no se rigen por el acto de nombramiento o ascenso, sino por la firma del contrato de trabajo, de acuerdo a los regímenes previstos en el derecho colombiano. Igualmente, la disposición jurídica no hace mención a un tipo contractual específico, sino una enunciación general. Por tanto, las personas que tienen una relación jurídica derivada de un contrato de prestación de servicios profesionales -previsto en la Ley 80 de 1993 de 1993 y normas complementarias [25] - se encuentran también previstos en esta medida disuasoria.

51. Esta distinción es importante, pues el Consejo de Estado ha sostenido que existe una diferencia entre los empleados públicos y los trabajadores oficiales, pues, [c]omo es sabido, la vinculación del empleado público y del trabajador oficial es diferente. El primero, se ata a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria que involucra un régimen previamente establecido en la ley y que regula el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro, lo cual se concreta con el nombramiento y la posesión. El trabajador oficial por su parte se vincula mediante un contrato de trabajo que se regula a través de sus cláusulas convencionales y su existencia se define según la necesidad del servicio en la rama ejecutiva, vale decir, a la actividad que deban cumplir de acuerdo a los fines estatales, lo que significa que está delimitado por la función que cumplen conforme a lo dispuesto en el artículo 76 del Decreto ley 1042 de 1978, que prevé que los organismos que desarrollen actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas, deben fijar en sus respectivas plantas el número de cargos permanentes que para el desempeño de dichas labores han de ser ocupados por esta clase de servidores y señalar la apropiación presupuestal necesaria para atender el pago de los respectivos salarios [26] .

52. En otras palabras, los empleos que implican nombramiento y ascenso (de carrera y de libre nombramiento y remoción) se rigen por el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016; mientras que los trabajadores oficiales y las personas que prestan servicios profesionales al Estado se rigen por el artículo 183 inciso 1 numeral 4 de la Ley 1801 de 2016 [27] .

2.3.2. Verificación de los requisitos 53. En relación con el cargo presentado, la Corte encuentra que los argumentos son claros y ciertos, pues el ciudadano no solo identifica disposiciones jurídicas concretas, sino que construye un hilo conductor coherente. La disposición infraconstitucional identificada es el artículo 183, numeral 2, de la Ley 1801 de 2016, que establece que las personas no podrán ser nombradas o ascendidas en cargo público si han transcurrido seis meses de la imposición de la multa y ésta no se ha saldado. El ámbito de aplicación de esta disposición es, a su vez, las personas que aspiran o pertenecen al sistema de carrera o al empleo de libre nombramiento y remoción, como se indicó en las consideraciones anteriores.

Asimismo, el enunciado normativo indica que esta restricción se mantendrá hasta que la persona no se ponga al día. Esta disposición jurídica es contrastada, a su vez, con el artículo 125 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia, que establece que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y las calidades de los aspirantes. Para fundamentar la

contrastación, el accionante distingue entre servidores públicos de carrera y servidores públicos de libre nombramiento y remoción, e indica que los primeros se rigen por el principio meritocrático, mientras que los segundos por el principio de confianza [28] –y, por tanto, de discrecionalidad–. La meritocracia implica la selección de una persona entre varios participantes " por razón de sus méritos y calidades " [29] . Por ello, el demandante considera que las sanciones pecuniarias no constituyen una cualidad innata de la persona, sino una barrera que le impide acceder y ascender a cargos públicos [30] y, en consecuencia, es un criterio no previsto en la Constitución.

54. Asimismo, el demandante discurre que los empleos de libre nombramiento y remoción se rigen por criterios subjetivos, tales como los estrechos lazos de confianza entre el agente nominador y la persona [31] , así como el principio de discrecionalidad. En esa medida, no puede considerarse que el impago de multas por contravenciones sean un elemento que determine el ingreso a un empleo público de esta naturaleza, pues no tiene relación alguna con la confianza que le predica el nominador a la persona a ser nombrada e implicaría una restricción a la discrecionalidad [32] .

55. Los argumentos también son específicos y pertinentes. El accionante no cuestiona el posible conflicto que existiría entre el artículo 183 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 y otras normas de rango legal –como las normas de ingreso a sistemas de carrera, por ejemplo–, ni se pregunta cuán conveniente es para una institución o para la persona restringir el ingreso a cargos meritocráticos solo a personas que se encuentren al día con sus deberes en las relaciones de policía. Por el contrario, él sostiene que las multas y su pago no constituyen un elemento innato al principio meritocrático, sino que es ajeno a éste –especificidad–. Esta multa, a su vez, puede crear un trato discriminatorio, en la medida en que tendría una posición ventajosa quien tenga un menor puntaje pero se encuentre al día respecto a aquella persona que, si bien tiene un puntaje mayor, adeuda sumas de dinero al Estado en virtud de las relaciones de policía.

56. El ciudadano considera, además, que este razonamiento deriva de la interpretación del artículo 125 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia –pertinencia–. El Procurador General de la Nación sostuvo que la demanda no contemplaba los empleos de elección popular y a los trabajadores oficiales; en ese sentido, podría pensarse que el accionante debió construir su razonamiento a partir del artículo 40 numeral 7 de la Constitución. Sin embargo, no le asiste la razón al agente del Ministerio Público.

Como lo explicó la Corte en su consideración preliminar, las restricciones que operan en el ingreso al empleo público opera para cualquiera de las modalidades de éste. Sin embargo, cada una de ellas encuentra un sustento normativo, así como unas reglas concretas diferentes. En ese sentido, le asiste la razón al demandante al restringir la disposición a empleados públicos de carrera y de libre nombramiento y remoción.

57. En cuanto a la suficiencia, los argumentos planteados por el accionante le permiten a esta Corporación preguntarse si una norma de policía puede crear criterios para el nombramiento y el ascenso de una persona dentro del sistema público de carrera.

3. Problema jurídico y metodología de la decisión 58. Juan Pablo Ariza Mantilla considera que el artículo 183 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 desconoce el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, pues crea un requisito no previsto en los principios del mérito y de la confianza en los empleos del sistema de carrera administrativa y en los empleos de libre nombramiento y remoción respectivamente. En su opinión, establecer como requisito de nombramiento y ascenso el pago de multas implica un desconocimiento de los factores determinantes del sistema de carrera, tales como las capacidades, cualidades y eficiencia del aspirante, así como el factor del empleo de libre nombramiento y remoción, a saber, la confianza que existe entre el empleador y la persona a ocupar el cargo.

59. Los intervinientes consideran que la norma debe ser declarada constitucional, pues el legislador goza de un margen de configuración legislativa para establecer los criterios que limiten el ingreso a la función pública. Además, sostienen

que fijar el requisito de estar al día con el pago de multas es un desarrollo plausible de los principios constitucionales de igualdad y moralidad, así como del principio general de responsabilidad y la medida consagrada en el artículo 183 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 es proporcional, pues la restricción se mantiene hasta que la persona se ponga al día, es decir, tiene carácter temporal.

60. El Procurador General de la Nación solicita declarar la exequibilidad de la norma demandada pues, en su opinión, el mérito no es criterio suficiente para ejercer cargos públicos;

también es necesario el desempeño conforme al principio constitucional de la moralidad pública, el cual se concreta, entre otros, en el respeto y cumplimiento de la Constitución y la Ley.

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

62. Para resolver el problema jurídico formulado, la Sala Plena reiterará su jurisprudencia en torno los principios de mérito y confianza a la luz del artículo 125 de la Carta Política y, a partir de ello, realizará el examen de constitucionalidad del artículo 183 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016.

4. Análisis material 4.1. Los empleos públicos 63. El artículo 125 inciso 1 de la Constitución Política establece que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

64. Cada una de estas formas de empleo se rige por un conjunto de principios y de reglas diferentes. La demanda centra su atención en dos formas concretas, las cuales estudiará la Corte: a) empleados del sistema de carrera y; b) empleados de libre nombramiento y remoción.

4.1.1. Empleos públicos de carrera 65. El artículo 125 inciso 1 oración 1 de la Constitución Política establece que, por regla general, los empleos en los órganos del Estado son de carrera. La Corte Constitucional ha considerado que esta modalidad concreta el principio de mérito, que es entendido por la Corporación como un eje axial del Estado Social de Derecho [33] , pues garantiza [34] :

a) el óptimo funcionamiento en el servicio público, de acuerdo con los principios de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia; b) el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, así como el principio de igualdad de trato y de oportunidad para quienes aspiran ingresar al servicio público y; c) los derechos subjetivos de los trabajadores al servicio del Estado.

66. El mérito como, según la jurisprudencia constitucional, que la carrera administrativa sea la regla general en la función pública [35] , a lograr con eficacia y eficiencia los fines estatales, a través de la presencia de servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos [36] .

67. Esta interpretación –el mérito como regla general– le ha permitido a la Corte sostener que el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia contiene cuatro pilares, a saber [37] : a) la carrera administrativa como regla general para asegurar el principio de mérito en la función pública; b) el concurso meritocrático como mecanismo de garantía de este principio; c) el margen de configuración legislativa en cuestión de mérito y; d) la posibilidad de una estructura de la función pública con cargos de libre nombramiento y remoción, elección popular, oficiales y demás determinados en la ley, como excepciones a la regla general.

68. La Corte centrará su atención en la carrera administrativa y en el margen de configuración legislativa. 69. La carrera administrativa cumple con el doble objetivo de estándar o método preferente para el ingreso al servicio público y de conformar una fórmula interpretativa de las reglas que versen sobre el acceso a los cargos del Estado [38] –las reglas deberán comprenderse de tal manera, que se cumplan con los requisitos y las finalidades de la carrera administrativa, en especial el acceso basado en el mérito de los aspirantes [39] –.

Ésta se estructura en tres partes, según el artículo 125 incisos 3 y 4 de la Constitución Política de Colombia, a saber, el ingreso al cargo, el ascenso y el retiro [40] .

70. Estas partes, a su vez, tienen como eje central el concurso de méritos, a través del cual se evalúa a los aspirantes a ejercer funciones públicas según sus capacidades, así como a quienes aspiran a ascender o serán retirados del servicio [41] . La jurisprudencia constitucional ha definido el concurso de méritos como el mecanismo que permite, mediante un procedimiento democrático, abierto, previamente conocido y reglado, que los ciudadanos sometan a consideración de las autoridades su propósito de hacer parte de la estructura administrativa [42] .

71. Para lograr la finalidad del concurso de méritos, esta Corporación ha indicado, además, que se requiere [43] : a) la inclusión de requisitos o condiciones compatibles con el mismo; b) la concordancia entre lo que se pide y el cargo a ejercer; c) el carácter general de la convocatoria; d) la fundamentación objetiva de los requisitos solicitados y; e) la valoración razonable e intrínseca de cada uno de estos.

72. En cuanto a la fijación de los criterios, el artículo 125 inciso 3 de la Constitución Política establece que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso de los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley. Esto significa, por una parte, que la autoridad competente para determinarlos es el Congreso de la República y, por otra parte, que éste cuenta con un margen de configuración para tal efecto.

73. Este margen de configuración faculta al legislador a diferenciar entre un régimen general de carrera administrativa y regímenes específicos [44] , que están previstos en la Constitución, tales como el sistema de carrera de las fuerzas militares (artículo 217 inciso 3 de la Constitución) y de policía (artículo 218 inciso 2 de la Constitución), así como el sistema de carrera de la rama judicial (artículo 256 numeral 1 de la Constitución).

74. El margen de configuración también le permite al legislador establecer los requisitos o criterios de ingreso y ascenso de un cargo público, los cuales son de dos tipos, a saber [45] : a) requisitos objetivos, orientados a evaluar la capacidad profesional o técnica del aspirante –exámenes de conocimientos, acreditación de años de experiencia, ausencia de antecedentes penales o disciplinarios– y; b) requisitos subjetivos, que permitan verificar las calidades personales y la idoneidad moral del candidato –evaluar su capacidad de relacionarse, entre otros–. Asimismo, diseñar los mecanismos a través de los cuales se valorará el mérito de los aspirantes a ingresar o ascender dentro de la carrera [46] . Al respecto, esta Corporación ha sostenido que “el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar las etapas, pruebas y trámites del concurso y estatuir los requisitos exigibles en cada uno de ellos, y [la Corte] ha resaltado que los concursos públicos abiertos garantizan la máxima competencia para el ingreso al servicio de los más capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades, y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redunda, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio administrativo” [47] .

75. Esta margen, empero, encuentra unos límites. El primero de ellos es el mérito, el cual constituye la piedra angular de la carrera administrativa [48] .

En ese sentido, el legislador podrá, para los respectivos cargos, definir qué es el mérito y qué aspectos relativos a la capacidad e idoneidad –según las necesidades propias del servicio administrativo- se resaltan o juzgan [49] .

76. A partir de este límite general, la Corte ha establecido, entre otros, los siguientes límites: ha sido constante en el sentido que [50] :

a) no hay lugar a distinguir entre modalidades de concursos para el acceso o ingreso a la carrera y modalidades de concursos para ascenso, pues el artículo 125 constitucional no establece dicha distinción; b) el fundamento sustancial para la provisión de cargos de carrera (ingreso o ascenso) es el mérito , que prohíbe incluir dentro de los parámetros de selección de personal criterios diferentes a aquellos que pretendan medirlo objetivamente y; c) el reconocimiento de factores que sólo sean aplicables a unos concursantes y a otros no, como criterio de selección en los concursos, resulta desproporcionado incluso frente al derecho al reconocimiento e incentivo laboral a que tienen todos derecho los trabajadores.

4.1.2. Empleados de libre nombramiento y remoción 77. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha entendido que los empleos de libre nombramiento y remoción son una excepción al régimen de carrera [51] y se rigen por el principio de discrecionalidad del empleador. Éste se encuentra facultado para, por una parte, evaluar las capacidades e idoneidad de los funcionarios que ingresarán o ascenderán y, por otra parte, para decidir sobre la vinculación, permanencia y retiro [52] .

78. Sin embargo, debido al carácter excepcional de esta forma de empleo, la Corte Constitucional también ha sostenido que los cargos de libre nombramiento y remoción se rigen por el principio de reserva legal. Ello significa, que solo el legislador está facultado para determinar cuáles cargos serán de esta naturaleza, siempre y cuando dicha definición no implique convertir la carrera administrativa en la excepción [53] .

79. Al respecto, la jurisprudencia ha indicado que “bajo los parámetros del artículo 125 de la Constitución, esta Corporación ha dicho que es posible considerar que un cargo es de libre nombramiento y remoción, cuando: (i) tenga fundamento legal, sin contradecir la esencia de la carrera; (ii) exista un principio de razón suficiente que justifique la excepción a la regla general; y, por último, (iii) que la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política” [54] .

80. Para ello, se han fijado los siguientes criterios de creación legal de cargos de libre nombramiento y remoción [55] : a) el criterio subjetivo de confianza cualificada, que se relaciona con aquellos empleos en los cuales la confianza es necesaria, en cuanto quien desarrolla la labor tiene a su cargo responsabilidades de dirección, manejo, conducción de políticas o directrices institucionales, por cuanto las funciones a realizar demandan un mayor grado de reserva por parte de la persona que las cumple; b) el criterio objetivo funcional o material, que refiere a que el Legislador, para efectos de fijar una clasificación de empleos, puede hacer una remisión al contenido de las funciones atribuidas expresamente por la Constitución, la ley o el reglamento; en ese sentido, cuando se trata de funciones de dirección, conducción o manejo institucional es viable catalogar el empleo como de libre nombramiento y remoción y; c) el criterio orgánico, el cual impone efectuar la respectiva clasificación de los empleos teniendo en cuenta el nivel jerárquico que ocupan dentro de la estructura de la entidad .

81. Asimismo, esta Corporación ha considerado un conjunto de reglas aplicables a la creación legal de cargos de libre nombramiento y remoción, a saber [56] :

a) la ley no puede crear disposiciones jurídicas generales aplicables a varios cargos públicos; b) debe haber un principio de razón suficiente y no discrecional que justifique la excepción al régimen de carrera; c) lo anterior implica revisar la naturaleza del cargo, para establecer si éste requiere de una facultad para nombrar, confirmar o remover a la persona; c) se deben considerar los criterios material (naturaleza) y subjetivo (grado) para poder crear legalmente un cargo de libre nombramiento y remoción.

82. En cuanto a los criterios, la Corte Constitucional ha hecho algunas precisiones. El principio material (naturaleza) se emplea, según esta Corporación, cuando el cargo a proveer tiene como fin cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, que implica la adopción de políticas o directrices generales o la necesaria confianza entre el empleador y quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades [57] .

En ese sentido, no podrán ser cargos de libre nombramiento y remoción aquellos que ejerzan funciones administrativas, ejecutivas o subalternas [58] .

83. En relación con el criterio de confianza, la Corte Constitucional ha sostenido que éste aplica cuando se está ante funciones que, debido a su naturaleza, exigen no solo la confianza propia del ejercicio del cargo, sino también una confianza cualificada que se desprende del manejo de asuntos que son de reserva y el cuidado de este tipo de funciones [59] .

4.2. Límites basados en la moralidad pública y la moralidad administrativa 84. La Corte Constitucional debe preguntarse ahora, si el margen de configuración legislativa permite establecer solamente requisitos relacionados con los conocimientos o aptitudes necesarias para un cargo, o si el mérito comprende otros elementos.

85. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el mérito comprende no solamente aspectos relacionados con la capacidad técnica o profesional de las personas, sino que abarca también aquellos relacionados con la garantía de los principios de la función pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

86. Al respecto, la sentencia C- 084 de 2018 sostuvo que “p or este motivo, acorde con las funciones del cargo y las necesidades del servicio, la Corte ha señalado que, con miras a determinar el mérito, no sólo se debe evaluar la capacidad profesional o técnica del aspirante, a través de factores objetivos como, por ejemplo, los exámenes de conocimientos, el cumplimiento de requisitos académicos, la acreditación de años de experiencia o la ausencia de antecedentes penales, fiscales y disciplinarios; sino que también cabe verificar las calidades personales y la idoneidad moral del candidato, por medio de factores subjetivos, tales como, su comportamiento social y su capacidad para relacionarse, para cuyo propósito el nominador cuenta con cierto margen de apreciación, resultando indispensable definir con antelación la calificación que tendrá cada uno de los requisitos exigidos para el cargo” .

87. Debe precisarse, sin embargo, el alcance de las expresiones cualidades personales e idoneidad moral . La Corte Constitucional ha sostenido que estos términos no pueden entenderse como un elemento de preferencia personal, menos cuando éstos implican un grado de discriminación. En concreto, la jurisprudencia ha indicado que no se permite el empleo de factores de evaluación subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política, o aquellos que impliquen animadversiones por razones de raza, sexo, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión filosófica o política [60] .

88. En ese sentido, se ha sostenido que por cualidades y por idoneidad moral debe entenderse aquel conjunto de factores que implican una posible afectación al cumplimiento de los deberes y funciones constitucionales y legales. Ejemplo de ello se encuentra en las sentencias T- 514 de 2001 [61] , la cual sostuvo que “ la decisión de no incluir en la lista de elegibles o no nombrar en el cargo a proveer a la persona que obtuvo el mejor puntaje en el concurso, debe ser motivada y fundarse en razones objetivas , sólidas y expresas que sean de tal magnitud que, de modo evidente, desaconsejen la designación del candidato por resultar claro que sus antecedentes penales, disciplinarios o de comportamiento laboral o profesional, pese a los resultados del concurso, lo muestran como indigno de obtener, conservar o recuperar su cargo, o acusen, fuera de toda duda, que antes incumplió sus deberes y funciones” [62] .

89. Estos requisitos, a su vez, deben atender a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, así como observar plenamente los principios, derechos y finalidades que sustentan la carrera administrativa [63] .

90. Un ejemplo de esto se encuentra en la facultad que tiene el legislador para restringir el ingreso y ascenso a cargos públicos a aquellas personas que han sido sancionadas penal, disciplinaria o fiscalmente. En este último caso, la Corte Constitucional indicó que la restricción a acceder a un cargo público por estarse reportado en el Boletín de Responsables Fiscales es una medida que implica una tensión entre el derecho a acceder y ascender a cargos públicos con los principios de la función pública [64] .

Esta tensión se resuelve, a su vez, en la defensa del patrimonio público y la moralidad administrativa. 91. Otro ejemplo consiste en la obligación que impone el legislador al servidor público de declarar, bajo la gravedad de juramento, que no conoce de procesos de carácter alimentario en su contra. Al respecto, la Corte Constitucional dijo que " el legislador bien puede exigir que el ejercicio de los derechos tenga lugar sobre la base de asegurar que se están cumpliendo los deberes y las obligaciones que les son correlativos, siempre que no se afecte de manera injustificada el núcleo esencial de aquéllos. El juramento, expresado en el sentido de la norma objeto de demanda, no coarta el derecho de las personas a trabajar ni introduce entre ellas distinciones ni discriminaciones carentes de motivo fundado y, por tanto, no vulnera los artículos 13, 25 ni 53 de la Constitución Política " [65] .

92. En otras palabras, el legislador puede establecer otros requisitos distintos al mérito, pero relacionados con la idoneidad moral de la persona, siempre y cuando estos requisitos sean proporcionales. Entre estos requisitos, deben mencionarse los siguientes: a) exigir que la persona, antes de iniciar actividades en una entidad pública, declare bajo la gravedad de juramento que no se ha promovido en su contra un proceso judicial de alimentos o que prometa cumplir con sus obligaciones de familia [66] ;

b) fijar criterios diferenciadores que permitan establecer la trayectoria de una persona, así como su experiencia en ciertos campos o actividades [67] ; c) fijar el número de pruebas que debe realizar una persona [68] ; d) establecer si un concurso de ascenso puede efectuarse bajo la modalidad abierta o mixta [69] ;

e) exigir que una persona no se encuentre registrada en sistemas de deudores morosos ante el Estado [70] y; f) prohibir que un concurso de méritos se permita el ingreso automático de personas que aspiran al cargo y se encuentran bajo la modalidad provisional [71] .

93. Estos requisitos, como se sostuvo anteriormente, se desarrollan para garantizar fines imperiosos del Estado, tales como la defensa del principio de igualdad, la garantía de derechos fundamentales de personas -p. ej., los niños-, la protección de la vigencia del Estado de Derecho -cumplimiento de los deberes constitucionales y legales-, entre otros, y deben someterse a un estudio de proporcionalidad que puede variar, según el grado de afectación del derecho fundamental restringido. Por ejemplo, esta Corporación ha indicado que, en aquellos casos donde se verifique que la condición fijada por el legislador no implique un tratamiento sospechoso, la restricción deberá estudiarse bajo un test leve de proporcionalidad [72] ;

mientras que si la restricción implica un trato discriminatorio (contrario al artículo 13 inciso 1 de la Constitución) o crear una posición beneficiosa, se debe proceder a un test estricto [73] .

4. 3. Análisis de la norma demandada 94. El artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 consagra un conjunto de medidas destinadas a persuadir a quien se le ha impuesto una multa por conductas contrarias a la convivencia. La finalidad de estas medidas consiste, de acuerdo al legislador, en "Coaccionar al infractor o contraventor a que pague en oportunidad las multas que le han sido impuestas por la autoridad competente y que en lo posible evite incurrir nuevamente en comportamientos que afectan la convivencia" [74] .

95. El legislador indicó, además, que el mecanismo de coacción permitiría la implementación de las normas de policía, pues su sistema de financiación principal es la multa [75] .

96. La finalidad propuesta legislativamente se concreta en distintos mecanismos. El artículo 183 inciso 1 de la Ley 1801 de 2016 establece que si la persona cuenta con una mora igual a superior a seis (6) meses, ella no podrá: a) obtener o renovar el permiso de tenencia o porte de armas; b) ser nombrado o ascendido en cargo público; c) ingresar a las escuelas de formación de la fuerza pública; d) contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado y; e) obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.

97. La Corte Constitucional se detendrá en la restricción de nombramiento y ascenso en cargo público y, para ello, abordará el concepto de multa como medida correctiva. Posteriormente, se establecerá la consecuencia de no pagar la multa para las personas que serán nombradas y ascendidas.

4.3.1. La multa 98. Las medidas correctivas son las acciones impuestas por las autoridades de policía a quienes incurran en comportamientos contrarios a la convivencia o incumplan deberes específicos de ésta, según el artículo 172 oración 1 de la Ley 1801 de 2016. La finalidad de estas medidas, a su vez, son disuadir, prevenir, superar, resarcir, educar, proteger o restablecer la convivencia [76] .

99. El artículo 172 parágrafo único de la Ley 1801 de 2016 y la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado, que las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio [77] , es decir, no tienen el mismo alcance que las medidas tomadas dentro del derecho penal, el derecho disciplinario y el derecho administrativo sancionador en general.

100. Por otra parte, las medidas correctivas se tramitan e imponen dentro del proceso verbal abreviado [78] y, por tanto, deben regirse por el debido proceso [79] y por el principio de proporcionalidad [80] .

En consecuencia, no se podrá imponer medidas correctivas por conductas no descritas en la ley y solo se podrán imponer aquellas que la ley prevé para la conducta contraria a la convivencia y el incumplimiento de los deberes específicos de ésta (medidas correctivas taxativas [81]). La garantía del debido proceso comprende, además, que las autoridades de policía deben escuchar los descargos del contraventor, examinar las pruebas y motivar la decisión de imponer o no una medida correctiva [82] , así como reconocer el derecho que tiene toda persona a interponer recursos [83] .

101. La Corte Constitucional ha sostenido, además, que las medidas correctivas no pueden tener una duración indefinida [84] , sino que deben contar con un límite temporal [85] .

En ese sentido, esta Corporación ha indicado que la ley debe prever la duración de la medida correctiva, la cual podrá ser [86] : a) medidas correctivas que se agotan en un mismo acto y, por tanto, no tienen una permanencia en el tiempo; b) medidas correctivas sometidas a condición y, por tanto, su duración está sometida al cumplimiento de las exigencias legales establecidas –p. ej., suspensión de obra–, y; c) medidas correctivas que tienen un lapso fijado por la ley.

102. La multa es una medida correctiva de carácter pecuniario, de acuerdo al artículo 174 numeral 7 de la Ley 1801 de 2016, y se define como la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, según el comportamiento realizado por el infractor.

103. Esta medida correctiva comprende, a su vez, dos clases. La primera es la multa general, que implica el pago de salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV) según la conducta –tipo de multa–. Por ejemplo: a) la persona que obstruya por cualquier medio la ciclo ruta o carril exclusivo para las bicicletas se le impondrá una multa tipo 1, equivalente a cuatro (4) SMDLV; b) la persona que riña, incite o incurra en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas será sujeta de una multa tipo 2, equivalente a ocho (8) SMDLV; c) la persona que modifique o altere redes o instalaciones de servicios públicos se le impondrá una multa tipo 3, equivalente a dieciséis (16) SMDLV y; d) la persona que arroje sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua se le impondrá una multa tipo 4, equivalente a treinta y dos (32) SMDLV.

104. La segunda clase de multa es la especial. El artículo 181 de la ley 1801 de 2016 establece que existen tres grupos de conductas sancionadas con multa especial, a saber: a) comportamientos de los organizadores de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas; b) infracción urbanística y; c) contaminación visual. El valor a pagar oscila entre los cinco (5) y los ochocientos (800) salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo al estrato al cual pertenece el infractor.

105. La imposición de la multa deberá regirse por las reglas del debido proceso y de la proporcionalidad, como se mencionó anteriormente, y deben tener una destinación específica. Las multas se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, al cumplimiento de las medidas correctivas que requieran materialización inmediata, según el artículo 180 parágrafo único de la Ley 1801 de 2016.

106. La finalidad del artículo 183 de la ley 1801 de 2016 es consagrar los mecanismos de impacto real que hagan efectivas las medidas correctivas que anteriormente se explicaron. Esta norma establece que si transcurridos seis meses desde la fecha de la imposición de la multa, esta y sus correspondientes intereses no han sido pagados, se generarán las siguientes consecuencias. La persona no podrá, primero, obtener o renovar el permiso de tenencia o porte de armas. Segundo, ser nombrado o ascendido en cargo público. Tercero, ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública. Cuarto, contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.

Y, quinto, obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio. 107. Cada una de estas consecuencias se rige por un conjunto de principios y de reglas diferentes. La demanda centra su atención en la segunda consecuencia en concreto, que será estudiada por esta Corte: la persona no podrá ser nombrado o ascendido en un cargo público.

4.3.2. Consecuencia del impago 108. La siguiente pregunta consiste en cuál es la consecuencia que surge para la persona que no ha pagado la multa impuesta por la realización de una conducta contraria a la convivencia. La Ley 1801 de 2016 prevé dos tipos de consecuencias, a saber, pecuniarias y persuasivas.

109. Si la multa no es cancelada dentro de unos plazos establecidos, el legislador previo un conjunto de consecuencias de carácter pecuniario. La primera consiste en el cobro de intereses. El artículo 182 inciso 1 de la Ley 1801 de 2016 establece que, si la persona no paga la multa dentro del primer mes, habrá lugar al pago de intereses, equivalentes al interés moratorio tributario. La segunda consecuencia es el reporte. Si la multa no se paga dentro del mes siguiente a su imposición, aquella se reportará en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, que será consultado por las entidades públicas, conforme al artículo 182 inciso 1 oración 2 de la Ley 1801 de 2016. La tercera consecuencia es el cobro coactivo.

Si transcurren noventa (90) desde la imposición de la medida correctiva pecuniaria y la persona no la ha pagado, se procederá al cobro coactivo de ella, así como de los intereses por mora y los costos que implique el cobro coactivo en sí, de acuerdo al artículo 182 inciso 2 de la Ley 1801 de 2016.

Este cobro, a su vez, se rige por las reglas contenidas en el artículo 183 parágrafo único de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 11 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

110. Junto a la consecuencia pecuniaria se encuentra la consecuencia persuasoria. Ésta comprende un conjunto de acciones que, como se mencionó anteriormente, pretenden coaccionar o disuadir a la persona a pagar la multa que le ha sido impuesta.

111. Una de estas acciones se encuentra en el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016, que le impide a la persona ser nombrada o ascendida en cargo público, hasta que no se encuentre al día con lo adeudado.

112. La Corte aclara que, como se indicó en el apartado de aptitud sustantiva, los términos nombramiento y ascenso hacen referencia a los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción; mientras que otras formas de empleo

público se encuentran reguladas en otras disposiciones, como el artículo 183 inciso 1 numeral 4 de la Ley 1801 de 2016. Hecha esta aclaración, la Corte mantendrá la delimitación propuesta por el demandante y procederá a enunciar cómo opera el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016.

113. La disposición jurídica contempla tres elementos para que se configure la restricción a ser nombrado o ascendido en cargo público, a saber, la mora, verificación y la duración. El artículo 183 inciso 1 de la Ley 1801 de 2016 consagra que si transcurren seis (6) meses desde la imposición de la multa y ésta no ha sido pagada podrá operar la medida disuasoria. Para ello, es necesario que las autoridades públicas responsables del nombramiento verifiquen en el Registro Nacional de Medidas Correctivas, que la persona que será nombrada en carrera o libre nombramiento y remoción se encuentre al día en el pago de multas. Si la persona se encuentra registrada como morosa, no podrá realizarse el nombramiento; si, por el contrario, no se encuentra reportada, se procederá al nombramiento.

114. La restricción prevista en el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 no es indefinida en el tiempo. Esta disposición consagra que la restricción está sometida a la condición del pago de la multa. En otras palabras, la persona podrá ser nombrada o ascendida en el cargo, cuando ella pague la multa adeudada, así como los intereses, y deje de estar reportada en el Registro Nacional de Medidas Correctivas.

5. Caso concreto: examen de constitucionalidad del artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 5.1. Asunto preliminar 115. Algunos intervinientes sostienen que la constitucionalidad del artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 debe revisarse conforme con los criterios establecidos en la sentencia C- 651 de 2006. En ella, la Corte Constitucional comprobó la compatibilidad constitucional del artículo 60 de la Ley 610 de 2001, que establece la prohibición a representantes legales, nominadores y demás funcionarios competentes, de abstenerse a posesionar o celebrar cualquier tipo de contrato con personas reportadas en el boletín de responsables fiscales.

116. Esta Corporación concluyó en aquella ocasión, que “ [l]a medida establecida por el legislador es adecuada al fin propuesto en la norma, pues se trata de defender el interés general representado por la necesidad de actuar en favor del patrimonio público; la medida es necesaria , pues al cabo de un juicio fiscal adelantado con observancia de las reglas propias del debido proceso, el Estado cuenta con un medio idóneo y eficaz para recabar el pago de las obligaciones a su favor y, finalmente, la medida es proporcional en sí misma en cuanto no sacrifica valores ni principios que, como los de prevalencia del interés general, imparcialidad, moralidad, eficiencia y eficacia de la administración pública, resultan válidamente protegidos” [87] .

117. Los intervinientes se apoyan en esta conclusión y sostienen que, en virtud del margen de configuración legislativa, se pueden establecer restricciones proporcionales que protejan los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Para el caso en concreto, algunos intervinientes consideran que el principio a proteger es la moralidad pública.

118. La Corte Constitucional estima que, a pesar de no constituir una analogía estricta al presente caso, la sentencia C-651 de 2006 consagra una regla que es pertinente. Ella consiste en que se debe emplear el juicio de proporcionalidad, para poder determinar si la medida respeta los límites de razonabilidad impuestos al margen de configuración legislativa [88] .

Este método toma especial importancia si se tiene en cuenta que existe prima facie una restricción al derecho a acceder a cargos públicos, sin que ésta sea abordada desde un marco legal relacionado con el empleo público. Asimismo, la Corte Constitucional ha sostenido que este examen debe ser estricto cuando la restricción a evaluar contiene afectaciones a algún derecho fundamental.

Esta tesis la sostuvo la Corporación en la sentencia C- 054 de 2019, que declaró la exequibilidad del artículo 183 inciso 1 numeral 4 de la Ley 1801 de 2016, que contempla la restricción a toda persona a celebrar o renovar contratos con

entidades estatales, cuando aquella no haya pagado las multas dentro de los seis meses siguientes a su imposición.

119. En dicha ocasión dijo la Corte Constitucional que “Ahora bien, la Sala encuentra también que las medidas en mención son compatibles con el principio de proporcionalidad, dado que resultan idóneas para obtener el pago de las multas, necesarias, ante la ausencia de otras que evidentemente afecten con menor intensidad otros principios, y proporcionadas en sentido estricto, puesto que restringen principios prima facie menos relevantes, como el ejercicio del comercio y la libertad negocial.

(…). Sin embargo, sí es claro que se trata de medidas que restringen o limitan el ejercicio de los derechos fundamentales, ligados a las libertades económicas. En consecuencia, la Sala analizará estas disposiciones a través del principio de proporcionalidad, que exige verificar la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto de cada restricción, y no desde el juicio integrado de razonabilidad, especialmente diseñado para verificar la validez de las distinciones de trato impuestas por el Congreso de la República” [89] .

120. Por ello, la Corte procederá a realizar el respectivo examen de proporcionalidad. 121. El juicio de proporcionalidad constituye un límite al margen de configuración legislativa [90] y se entiende como una herramienta metodológica, que ayuda a evaluar la racionalidad y legitimidad de la decisión estatal [91] .

Debe tenerse en cuenta que, en el caso de fijar condiciones relacionadas con el ingreso o ascenso a cargos públicos, es necesario diferenciar la intensidad del test que se aplicará. Esta Corporación ha sostenido que, en casos como el presente debe emplearse un test estricto de proporcionalidad. En la sentencia C- 651 de 2006, se indicó que, la creación de un boletín de morosos implica una distinción entre quienes están registrados en dicho boletín y quienes no y, en consecuencia, debe verificarse el fin perseguido, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la norma [92] .

Asimismo, en la sentencia C- 811 de 2014, la Corte Constitucional empleó el test estricto de constitucionalidad al estudiar el artículo 119 numeral 1 del Decreto 407 de 1994, que establecía como requisito de ingreso al Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, tener más de dieciocho (18) y menos de veinticinco (25) años de edad al momento del nombramiento [93] .

124. Este juicio estricto se compone de los siguientes elementos o subprincipios [94] : a) fin legítimo; b) idoneidad; c) necesidad y; d) proporcionalidad en estricto sentido. Se procederá entonces, a enunciar cada uno de estos elementos y a aplicarlos al caso en concreto.

125. Por finalidad se entiende toda medida legislativa persigue un fin [95] o un objetivo constitucionalmente válido [96] . Éste, a su vez, se concreta en una finalidad fáctica (fin inmediato) y normativa (fin mediato); en otras palabras, se espera que la norma persiga un bien jurídico legítimo y, en ocasiones importante [97] .

126. Los intervinientes sostienen que la finalidad del registro de una multa en el sistema de medidas correctivas, así como la prohibición de posesionarse o ascender hasta que se pague la respectiva multa, es el principio de moralidad pública.

127. La Corte Constitucional considera que el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 persigue dos fines imperiosos, a saber, la convivencia pacífica y la moralidad administrativa.

128. El fin inmediato previsto por el legislador consiste en coaccionar al infractor o contraventor al pago de la multa [98] , pues ésta es el principal fondo que garantiza la implementación de las normas de policía y el fomento de las buenas prácticas ciudadanas [99] .

Estas prácticas concretan, a su vez, el fin mediato de la convivencia pacífica, consagrada en el artículo 218 inciso 2 de la Constitución Política de Colombia.

129. La Corte Constitucional retomó la posición de la Asamblea Nacional Constituyente y manifestó que la convivencia pacífica es el fin de toda organización política [100] y, por tanto, del Estado colombiano, según el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política de Colombia [101] .

Asimismo, ha sostenido que su promoción implica el conjunto de las condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades [102] .

130. En relación con la Ley 1801 de 2016, la Corte Constitucional ha entendido que la convivencia pacífica, así como otros fines –protección del ambiente y la salud pública–, son fines importantes e imperiosos [103] .

Estos principios se desarrollan mediante la decisión legislativa de consagrar conductas que contraríen la convivencia pacífica, así como las autoridades y medidas que éstas pueden tomar para garantizan, a su vez, mediante acciones concretas del Estado a través de sus servidores públicos, en especial de las autoridades de policía, que deben actuar conforme a los principios predicables de la función pública [104] , en general, y en los principios consagrados en el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 [105] .

131. El segundo fin es la moralidad administrativa. Ésta se vincula al ejercicio de la actividad administrativa y consiste, entre otros, en el deber de toda persona que ejerce función administrativa de cumplir con la Constitución y las leyes, así como de observar las funciones que le han sido asignadas por ley o reglamento [106] .

Igualmente, esta Corporación ha reconocido que la moralidad administrativa comprende, a su vez, el actuar pulcro, probo y honesto, no desde un punto de vista de la subjetividad o consciencia moral, de quien ejerce la función administrativa, sino a partir de referentes objetivos, tales como la defensa del patrimonio público, del interés general y del ordenamiento jurídico [107] .

132. De este fin se deriva el deber que tiene todo ciudadano que aspira o es empleado del Estado de respetar los derechos fundamentales y las leyes, en especial cuando éstas se encaminan a aspectos puntuales relacionados con el bien común y los fines esenciales del Estado, previstos en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia. Un ejemplo de este deber se encuentra en la sentencia C- 657 de 1997. La Corte Constitucional indicó que el deber de declarar bajo la gravedad de juramento que no se tiene un proceso judicial de alimentos en contra o se compromete a cumplir con dichas obligaciones, se encamina a salvaguardar el principio de solidaridad, en la medida en que el trabajo a realizar no satisface únicamente las necesidades individuales de la persona, sino que él se proyecta al beneficio colectivo [108] .

Asimismo, la realización de dicho trabajo implica la garantía de derechos fundamentales de los niños -artículo 44 de la Constitución Política de Colombia-, quienes gozan de una protección especial por parte del Estado [109] .

133. En el caso en concreto, el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 se encamina a garantizar que toda persona que aspire a ingresar o ascender en cargo cumpla con sus deberes legales y constitucionales y que su comportamiento también se encamine al respeto de aquellos bienes considerados valiosos por la Constitución, tales como las relaciones de convivencia entre los ciudadanos y entre éstos y las autoridades públicas.

134. Ahora bien, estos fines perseguidos solo son realizables, en la medida en que existan normas que exijan al ciudadano su cumplimiento y consagren mecanismos de persuasión.

135. Procede la Corte a revisar la idoneidad de la norma demandada. Por este subprincipio se entiende que la norma o medio empleado sea adecuado, efectivo y conducente respecto al fin esperado por el legislador [110] .

136. El Congreso de la República consideró que, para coaccionar al ciudadano y éste pague las multas impuestas por comportamientos contrarios a la convivencia pacífica, debía crearse un conjunto de restricciones al acceso de beneficios que otorga el Estado, así como a permisos y autorizaciones para el desarrollo de otras actividades [111] .

137. El examen que deberá realizar el legislador en el presente caso, consiste en establecer si la medida seleccionada conduce al cumplimiento del fin. Puede sostenerse que, en principio, la disposición jurídica conduce al fin inmediato de persuasión y al fin mediato de garantía de la convivencia pacífica. La estructura de la Ley 1801 de 2016 permite establecer que existen, entre otras, tres tipos de disposiciones.

El primer tipo, de orden sustancial, consagra el objeto de la convivencia pacífica, así como las conductas que podrían amenazarla; el segundo tipo de disposiciones, de carácter procedimental, contienen el procedimiento a seguir y la sanción a imponer –entre ellos la multa–, cuando una persona atente contra la convivencia pacífica; el tercer tipo de normas, de carácter estrictamente coercitivo, establecen las medidas que tiene la autoridad de policía, para hacer efectiva la sanción impuesta.

138. Esta estructura se concreta en cada caso. Cuando, por ejemplo, una persona realiza una conducta que altera o modifica la red de servicios públicos, la autoridad de policía podrá iniciar el procedimiento previsto en la Ley 1801 de 2016 e imponer la sanción equivalente a una multa de dieciséis (16) salarios mínimos. Pero, puede ocurrir que la persona no pague la multa y continúe con la conducta contraria a la convivencia. Por ello, al menos en abstracto, el legislador pensó en restricciones en ciertos derechos, beneficios o autorizaciones. Frente a este hipotético, podría decirse que la norma tiene un carácter disuasorio, encaminado a hacer efectiva la sanción.

139. Este razonamiento se encuentra en los debates legislativos de la Ley 1801 de 2016. El legislador sostuvo que " es de vital importancia incluir dentro del proyecto que se somete a consideración disposiciones de rango de ley que permitan coaccionar al infractor o contraventor a que pague en oportunidad las multas que le han sido impuestas por autoridad competente y que en lo posible evite incurrir nuevamente en comportamientos que afectan la convivencia" [112] .

140. Al existir este análisis, la Sala Plena encuentra que la disposición jurídica cumple con el requisito de idoneidad y se procede a revisar la necesidad. La jurisprudencia constitucional sostiene que el subprincipio de necesidad consiste si la medida escogida por el legislador es la menos restrictiva de otros principios, considerándose su invalidez en caso de que exista otra con un impacto inferior y con una idoneidad semejante para la obtención de los propósitos de la autoridad normativa [113] .

En otras palabras, se debe establecer la medida optada por el legislador es la menos lesiva respecto al derecho o principio fundamental afectado y, al mismo tiempo, la que conduce en mejor medida a fin legítimo [114] .

141. El artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 consagra que, si transcurridos seis (6) meses desde la fecha de imposición de la multa, ésta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá ser nombrada o ascendida en cargo público.

142. En abstracto, la Corte Constitucional ha sostenido que medidas que imponen requisitos previos al nombramiento o a la celebración de contratos con el Estado cumplen el requisito de necesidad. Para esta Corporación, "[e] l examen de este subprincipio en un escenario donde se prevé una pluralidad de medidas para alcanzar el mismo fin se torna relativa, pues en cierta medida la conclusión puede estar atada a la observación de otras medidas como las contenidas en los demás numerales del artículo que se analiza. Sin embargo, prima facie, parece admisible la valoración legislativa de que este es un medio menos lesivo que otros para los derechos posiblemente afectados" [115] .

143. En concreto, prohibir que una persona no pueda ser nombrada o ascendida en cargo público hasta que se encuentre al día con el pago de multas cuya morosidad se ajusta al principio de necesidad. El legislador contaba con medidas más lesivas, tales como como constituir inhabilidades o imponer el pago de multas como un requisito propio del mérito -lo cual no es sólo excesivo, sino contrario al principio de mérito-; asimismo, se podía pensar en que no existiese ninguna norma o procedimiento que obligue, sin embargo, esta decisión podría afectar los principios de convivencia pacífica y moralidad administrativa, pues no contarían con mecanismos de persuasión adecuados para que el ciudadano actúe bajo

el respeto de los derechos fundamentales de las demás personas -bien de la convivencia pacífica- y de la Constitución y las leyes -moralidad administrativa-. La medida, entonces, se ubica en un escenario intermedio, en el cual no se prohíbe el derecho a postularse y participar en los procesos meritocráticos de selección ni se desconoce el deber de proteger la vigencia y efectividad de los principios constitucionales.

144. En cuanto a la proporcionalidad en estricto sentido, la Corte encuentra que el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 no desconoce el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia.

145. Por una parte, debe tenerse en cuenta que este margen de configuración, aplicado al caso en concreto, no establece cargas desproporcionadas o imposibles de soportar por parte de quien aspira a ingresar o ascender a un cargo público. El artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 tiene dos elementos relevantes. El primero de ellos consiste en que la restricción de ser nombrado o ascendido en cargo público no constituye en sí una limitación dentro del concurso de méritos, sino una condición para que, una vez superado el concurso o el proceso de selección -en casos de libre nombramiento y remoción- la persona pueda ser nombrada [116] .

De tal manera que la persona podrá, durante el transcurso de las pruebas y demás etapas del proceso meritocrático, ponerse al día con la administración por las multas que le han sido impuestas en el marco de las relaciones de convivencia y policía.

146. Por otra parte, el legislador goza de un margen de configuración para consagrar normas sobre las conductas que pueden ser contrarias a la convivencia, así como las medidas necesarias para que el fin de la convivencia pacífica sea realizable [117] . Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el Congreso, en ejercicio del margen de configuración legislativa, pueda escoger las medidas adecuadas para garantizar la convivencia, el orden público y la defensa de los derechos fundamentales y los fines del Estado, los cuales son los fines propuestos por el Código Nacional de Policía y de Convivencia [118] .

147. El segundo elemento consiste en que la restricción prevista en la disposición demandada no es absoluta. Esto significa que el hecho de encontrarse en mora no constituye una inhabilidad; tampoco implica que la persona no pueda ejercer cargo público alguno. El artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016 crea simplemente una obligación condicional, que se extingue en el momento en que la persona pague la multa adeudada. En otras palabras, si la persona aprobó el concurso con la mayor puntuación y solo le faltase el nombramiento, no será reemplazada por otra en caso de estar en mora con el Estado; por el contrario, su nombramiento se realizará una vez pague el valor adeudado [119] .

148. Por estas razones, la Corte Constitucional procederá a declarar exequible el artículo 183 inciso 1 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016. 6. Síntesis 149. La Corte Constitucional conoció la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta vulneración del artículo 125 de la Constitución Política. En sustento de la acusación el actor sostuvo que la restricción consistente en ser nombrado o ascendido a un cargo público en virtud de la falta de pago de una multa, dentro de los seis meses siguientes a su imposición, constituye una medida irrazonable frente al mérito y a la confianza, en tanto constituye un factor ajeno a las calidades que requiere una persona para ocupar un cargo en la función pública.

150. La Sala Plena reiteró que el legislador goza de un amplio margen de configuración para establecer requisitos para el ingreso y ascenso al empleo público en sus distintas manifestaciones.

Puntualmente, señaló (sentencia C-084 de 2018) que en materia de empleo público (de carrera y de libre nombramiento y remoción), el legislador se encuentra facultado para establecer requisitos que no solo se relacionan con el mérito –la capacidad y los conocimientos que tiene una persona para desarrollar una actividad– o la confianza, sino también requisitos relacionados con las calidades personales y de la función administrativa (art. 209 C.P.).

151. Entre estos últimos requisitos se encuentra el asumir las cargas que imponen el respeto y cumplimiento estricto de la Ley. Tales requisitos, sin embargo, encuentran como límite los principios de la razonabilidad y proporcionalidad. Para ello, la Corte Constitucional reafirmó que la jurisprudencia ha declarado ajustados al orden constitucional diversos requisitos consagrados por el legislador que, a pesar de no estar directamente relacionados con la aptitud para desempeñar un cargo, permiten establecer que la persona cumplirá con las obligaciones constitucionales y legales que le serán propias del ejercicio de su cargo, a saber: (i) el requisito consistente en que al juramentar no se tiene conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o de cumplir con sus obligaciones de familia (sentencia C-657 de 1997); (ii) los antecedentes penales o disciplinarios, que impiden el ingreso a un cargo público (sentencia C-371 de 2000) y; (iii) haber sido sancionado fiscalmente y, por tanto, encontrarse registrado en el Boletín de responsables fiscales (sentencia C-651 de 2006).

152. A partir de la jurisprudencia constitucional referenciada, la Corte determinó que la restricción consistente en ser nombrado o ascendido a un cargo público, mientras que la persona tenga una multa impuesta en el marco del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y ésta no se haya pagado dentro de los seis (6) meses siguientes a su imposición, es constitucionalmente razonable pues: (a) su fin no se circunscribe al simple recaudo, sino a garantizar los principios de la función pública, especialmente la sujeción y respeto de la ley; (b) es idónea para alcanzar el fin propuesto; (c) no constituye un requisito para postularse o ingresar al concurso, sino para ser nombrado o ascendido; y, (d) no es restricción absoluta, puesto que, si la persona paga el valor adeudado, podrá realizarse el respectivo nombramiento, es decir, contiene un límite temporal o modal.

153. Con base en lo anterior, la Corte Constitucional declaró exequible el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, por los cargos analizados en esta providencia.

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

Declarar EXEQUIBLE el numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, “[p] or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana ”, por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada Con aclaración de voto CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada Con impedimento aceptado JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO A LA SENTENCIA C-093/20 DERECHO DE PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD- Legitimación para interponer demanda de inconstitucionalidad (Aclaración de voto) CORTE CONSTITUCIONAL- Análisis del alcance de la norma acusada (Aclaración de voto) MORALIDAD PUBLICA Y MERITO- Relación en acceso a cargos públicos (Aclaración de voto) Referencia:

Expediente D-13.341. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 183, numeral 2º de la Ley 1801 de 2016, “ Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia ”.

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me llevan a aclarar el voto en la Sentencia C-093 de 2020 adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 3 de marzo del mismo año.

1. La Sentencia C-093 de 2020 declaró la exequibilidad de la restricción para ser nombrado o ascendido a un cargo público, cuando a la persona interesada se le ha impuesto una multa en el marco del Código Nacional de Seguridad y

Convivencia Ciudadana y ésta no se ha pagado dentro de los seis (6) meses siguientes a su imposición. A juicio de la Corte se trata de una limitación al acceso a cargos públicos que supera el juicio estricto de proporcionalidad, en tanto que: (a) su fin no se circunscribe al simple recaudo, sino a garantizar los principios de la función pública, especialmente la sujeción y respeto de la ley; (b) es idónea para alcanzar el fin propuesto;

(c) no constituye un requisito para postularse o ingresar al concurso, sino para ser nombrado o ascendido; y, (d) no es una restricción absoluta, puesto que si la persona paga el valor adeudado, podrá realizarse el respectivo nombramiento.

2. Así, si bien comparto la decisión de la Sala que culminó en la declaratoria de exequibilidad del numeral 2 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 por los cargos propuestos , considero importante referirme particularmente a tres asuntos formulados en la sentencia que, en mi concepto son necesarios aclarar. El primero de ellos relacionado con la titularidad de la acción pública de inconstitucionalidad; el segundo, con la ausencia de una mención concreta en la sentencia sobre el alcance de la norma demandada con relación con los cargos de elección popular, y el tercero, relativo a la exigencia de plantear una distinción concreta entre la idea de moralidad pública y el criterio del mérito. Brevemente revisaremos a continuación, los distintos aspectos que motivan esta aclaración.

La titularidad de la acción pública de inconstitucionalidad 3. La sentencia sostiene al inicio de la discusión, que la acción pública de inconstitucionalidad “ puede ejercerse sin importar si a la persona se le ha suspendido el ejercicio de los derechos derivados de la ciudadanía, como es el caso de los reclusos ”.

Esta afirmación se sustenta en las sentencias C-387 de 2015, C-026 de 2016 y C-223 de 2016 de este Tribunal. Al respecto, si bien es cierto que se trata de una postura mayoritaria de esta Corporación, ello no me impide insistir en que me separo abiertamente de ella, como ya lo he manifestado en oportunidades previas [120] .

La tesis sobre el asunto que considero más adecuada es que los sujetos condenados penalmente que también sean destinatarios de penas principales o accesorias de interdicción de derechos civiles y políticos no están habilitados para interponer acciones públicas de inconstitucionalidad.

4. Entre los argumentos que he expuesto para defender esta postura se encuentran los siguientes: El control de las leyes en una democracia constitucional, que implica paralelamente la posibilidad de invalidar las normas adoptadas por los representantes elegidos por voto popular, debe corresponder a quienes forman parte del juego democrático, es decir, a los ciudadanos. En Colombia, son ellos en tal calidad, los que pueden propender porque a través de la acción pública de inconstitucionalidad, las leyes aseguren su pleno ajuste con la Constitución y son quienes tienen el atributo de cuestionar por esa vía, una labor democrática que es propia de los representantes del pueblo en el Congreso de la República.

A este respecto la Carta estableció precisamente en el artículo 40-6, que “ todo ciudadano tiene derecho a la conformación, ejercicio y control del poder público ” para lo cual, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241-6, puede “ interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley ”. Una titularidad que no reside, por ejemplo, en un extranjero, precisamente porque implica el cuestionamiento de funciones y resultados normativos que son propios de la discusión democrática y que de acuerdo con el artículo 241-4 superior, suponen de quienes presentan tales demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, su condición específica de “ciudadanos”.

5. Ahora bien, la propia Carta ha determinado que la ciudadanía es un atributo que puede ser suspendido temporalmente en virtud de una decisión judicial (Art. 98 C.P.), lo que implica que se generen una serie de limitaciones al ejercicio de los derechos políticos derivados de ella en tales circunstancias, que se hacen extensibles necesariamente al atributo mismo de cuestionar la validez de las leyes, como ocurre con la interposición de acciones de inconstitucionalidad.

En ese sentido, aunque la Carta no establece expresamente en el numeral 6° del artículo 40 superior que los legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad deben ser ciudadanos en ejercicio , la interpretación sistemática de la

Carta permite inferir con claridad que los demandantes solo pueden ser quienes tengan los derechos políticos en ejercicio, pues su participación en la conformación, ejercicio y control del poder político obedece al compromiso real y efectivo con la democracia, con el interés del Estado y de toda la sociedad, que representa el juicio abstracto de constitucionalidad.

6. Desde esta perspectiva, como la finalidad de la acción pública de inconstitucionalidad es la defensa del orden constitucional objetivo y su propósito directo no es la defensa de derechos subjetivos, no existe una afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos que tienen la interdicción de sus derechos políticos como pena principal o accesoria impuesta como consecuencia de una condena penal. De lo que se colige que sólo los ciudadanos en ejercicio, deberían ser los habilitados para interponer la acción pública de inconstitucionalidad y no quienes presentan una interdicción temporal de los mismos.

El alcance de la norma demandada y la ausencia de mención a los cargos de elección popular 7. La sentencia destaca, de lo expuesto por el demandante y del concepto del Procurador General de la Nación, que existe una controversia acerca de quienes son los destinatarios de la restricción de no ejercicio de la función pública cuando no se ha pagado una multa impuesta por incumplimiento del Código Nacional de Policía, al tenor de lo dispuesto en el artículo 183, numeral 2° de la Ley 1801 de 2016 .

El demandante sostiene que la disposición comprende solamente a los empleados de libre nombramiento y remoción. Mientras que la sentencia afirma que, en general, el artículo acusado de la Ley 1801 de 2016 prevé la restricción para todo tipo de empleo público, lo que incluye los cargos de elección popular, en los términos del artículo 125, inciso 1° de la Carta.

La sentencia recuerda que esta disposición constitucional incluye, dentro del concepto de servidores públicos, a quienes desempeñan empleos de carrera, de elección popular, de libre nombramiento y remoción, a los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. No obstante, a renglón seguido, la sentencia explica cómo algunos numerales del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016 solamente son aplicables a distintos tipos de empleo. De ese modo, afirma que el numeral 2° se predica de los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción, mientras que el numeral 4° cobija a los trabajadores oficiales y a los contratistas por prestación de servicio, conforme a la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias.

8. Sin embargo, en este punto la sentencia guarda silencio acerca de los cargos de elección popular y no queda suficientemente claro que ocurre con este grupo de servidores públicos en particular. Por ende, considero que era importante, para aportarle claridad a la providencia, hacer mención expresa al hecho de que este tipo de cargos no parecería que están subsumidos en lo previsto por el numeral 2º del artículo 183 demandado, pues su designación no corresponde propiamente al concepto de nombramiento o ascenso, que son las expresiones a las que se refiere la ley. Pero, además del elemento gramatical para la interpretación del precepto, considero que la lectura finalista del mismo nos muestra que se trata de una restricción de ingreso a cargos en los que la voluntad popular no se expresa, sino que se trata de empleos en los que existe margen de discrecionalidad para la designación u opera el mérito como ingreso de acceso, como quiera que se trata de reconocer la idoneidad moral como una condición habilitante para el ejercicio de la función pública.

Esta precisión que, en la parte inicial de la providencia se echa de menos y era complementaria con lo expuesto posteriormente en ella, deja de efectuarse porque, a juicio de la mayoría de la Sala, los cargos de la demanda se enfocaban únicamente en la discusión sobre la constitucionalidad de la restricción aplicable a los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción. La exclusión de los cargos de elección popular de los que serían asunto de debate constitucional también era importante para darle claridad a las distintas afirmaciones que se hacen en los fundamentos

52, 56 y 64 de la sentencia en los que se evalúa la aptitud sustantiva de la demanda y, en particular, los presupuestos de certeza y especificidad del cargo.

Lastimosamente la sentencia es ambigua y, en varios apartes, confusa para no abordar un problema jurídico planteado en el proceso constitucional y que ameritaban una respuesta coherente y precisa por parte de la Corte Constitucional. No debemos olvidar que una de las funciones a cargo de esta Corporación es definir la interpretación constitucional válida de las normas sometidas a su control, de tal manera que se aporte claridad, seguridad jurídica y coherencia en el sistema jurídico colombiano.

La distinción entre la moralidad pública y el criterio del mérito 9. La providencia es confusa en establecer cuál es en realidad la relación entre el criterio del mérito y la moralidad pública. En algunos apartados se afirma que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que " el mérito comprende no solamente aspectos relacionados con la capacidad técnica o profesional de las personas, sino que abarca también aquellos relacionados con la garantía de los principios de la función pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política ". No obstante, más adelante dice la providencia que " el legislador puede establecer otros requisitos distintos al mérito, pero relacionados con la idoneidad moral de la persona, siempre y cuando estos requisitos sean proporcionales ".

Lo transcrito apunta entonces a concluir, de un lado, que aspectos relacionados con la moralidad pública se encuentran comprendidos en la noción del mérito, y del otro, que la noción de moralidad pública puede ser adicional a la noción misma de mérito. Dicho de otro modo, las exigencias de moralidad para acceder a un cargo pueden subsumirse en los requerimientos que evalúa el criterio del mérito. Un enfoque que contrasta con el que se extrae de otras consideraciones de la providencia y que apuntarían a que la cualificación moral para acceder a un cargo es un criterio distinto del mérito que puede establecer el Legislador para el acceso o ascenso en un cargo.

Lo anterior evidencia, entonces, que la sentencia propone dos enfoques incompatibles en la relación entre la idoneidad moral y el mérito, como condiciones habilitantes de ingreso y permanencia en la función pública. Uno que subsume la moralidad en el mérito y, el otro enfoque, que los distingue entre sí. ¿La moralidad hace parte del mérito o no?, ese aspecto tan simple como elemental resultaba importante en la providencia que, para no comprometer una posición decide moverse en un escenario de ambigüedad que no es consistente con la naturaleza de las decisiones judiciales, en las que el juzgador que debe tomar posición y decidir los asuntos sometidos a su conocimiento.

En mi concepto, los dos conceptos son distintos y los dos deben encontrarse presente en todos los casos de ingreso a cargos públicos, de ahí que no eran requisitos relevantes a la hora de evaluar la norma que exige pagar una multa impuesta por incumplimiento de las normas del Código Nacional de Policía para ser nombrado o ascendido en un empleo público. Sin duda, una persona que no ha sufragado la deuda bien puede tener todo el mérito para ingresar al cargo y de la misma manera, bien puede tener todas las condiciones morales y éticas que muestren su idoneidad para desempeñar el empleo, pero puede suceder que no tenga los recursos económicos para el efecto. Era claro, a mi juicio, que los dos criterios no permitían evaluar la validez constitucional de la medida. Se trato de un argumento de conveniencia que a la Corte no le corresponde evaluar.

10. La sentencia parece reforzar la diferencia para tratar de explicar la aplicación de la norma en los cargos de libre nombramiento y remoción al expresar que " el legislador puede establecer otros requisitos distintos al mérito , pero relacionados con la idoneidad moral de la persona, siempre y cuando estos requisitos sean proporcionales " (énfasis añadidos). No obstante, la sentencia se olvida que en los cargos de libre nombramiento y remoción también es determinante establecer el cumplimiento de los requisitos para ejercer el cargo en condiciones tales que demuestren no solo la confianza al nominador, sino también el desempeño adecuado de las funciones a su cargo, de ahí que el mérito no puede excluirse en este tipo de empleos.

11. Ahora bien, esta norma, en mi concepto se ajusta a la Constitución, no porque permita inferir mérito, ni idoneidad moral, ni porque exprese una herramienta de escogencia de personal. Esa disposición es constitucional porque el Legislador puede establecer aspectos adicionales al mérito para condicionar el acceso y el ascenso en un cargo, siempre que sea razonable y proporcional.

Lo anterior se sustenta en dos razones. La primera es que ello guarda coherencia con otras consideraciones de la sentencia al analizar la norma en concreto que explican " que ella se encamina a garantizar que toda persona que aspire a ingresar o ascender en un cargo cumpla con sus deberes legales y constitucionales y que su comportamiento también se encamine al respeto de aquellos bienes considerados valiosos por la Constitución, tales como las relaciones de convivencia entre los ciudadanos y entre éstos y las autoridades públicas ". Cabe destacar que esta consideración sería incompatible con aquella visión que subsume las evaluaciones de idoneidad moral en el criterio del mérito .

La segunda razón consiste, en que ello tiene sustento constitucional a partir de los artículos 40 y 125 constitucionales que le otorgan al legislador un amplio margen para definir las calidades, requisitos y restricciones de ingreso y permanencia en el empleo público.

De lo anterior es posible deducir que, junto a la evaluación de los méritos para ingresar o ser promovido a un cargo público, el Legislador también puede fijar criterios para evaluar las condiciones de quienes pretenden desempeñarse en un cargo y, por supuesto, estas calidades pueden referirse al cumplimiento de los deberes jurídicos que se imponen en la convivencia pacífica de los ciudadanos. En consecuencia, el Legislador bien podía establecer que, mientras una persona no repare, reconozca o asuma las consecuencias de una actuación contraria al ordenamiento jurídico y, en especial, a la convivencia pacífica ciudadana, no puede ingresar o ascender en un empleo público en el que la voluntad del nominador es determinante. Por el contrario, parecería que ese mismo criterio no es aplicable de quienes representan el pueblo y encuentran en la democracia un instrumento para, incluso, modificar las normas jurídicas que regulan las relaciones entre los particulares y el Estado.

De esa manera, es razonable entender que para los elegidos popularmente no les era aplicable la norma acusada, no solo porque a ellos no se los "nombra" o asciende, sino que se eligen, sino también porque las restricciones de ingreso a esos cargos públicos, debía tener una justificación cualificada, que para esta norma no se evidenciaba.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a aclarar el voto respecto de la Sentencia C-093 de 2020 , adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra, GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada [1] Folio 10. [2] Demanda contra el inciso 3 del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que establecía una consecuencia jurídica similar del Boletín de Responsables Fiscales en relación con el artículo 125 de la Constitución.

[3] Folio 36. [4] Inciso 1º de la norma demandada [5] Constitución Política artículo 122 [6] Folio 49 [7] Demanda contra el inciso 3 del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, que establecía una consecuencia jurídica similar del Boletín de Responsables Fiscales en relación con el artículo 125 de la Constitución.

[8] Folio 51 [9] Folio 52 [10] Sentencia C – 1174 de 2005. [11] Artículo 125 Constitución Política. [12] Sentencia C – 823 de 2013. [13] Folio 66 [14] Folio 32.

[15] Folio 32. [16] Folio 32. [17] C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 387 de 2015, C- 026 de 2016 y C- 223 de 2016. [18] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 229 de 2004, reiterada en la sentencia C- 1155 de 2015.

[19] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 220 de 2017. [20] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1009 de 2008. [21] Véase C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1116 de 2004.

[22] Santofimio G., Jaime O., Compendio de Derecho administrativo, Universidad Externado, 2017, párrafo 2488. [23] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 054 de 2019.

[24] Santofimio G., Jaime O., 2017, op. Cit., párrafo 2488. [25] Santofimio G., Jaime O., 2017, op. Cit., párrafo 2493. [26] C. Es., Secc. II-A, sentencia del dieciséis (16) de julio de 2015, rad. 1960-11, Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve.

[27] Esta, a su vez, fue declarada constitucional por esta Corporación en la sentencia de constitucionalidad C- 054 de 2019. [28] Folio 3. [29] Folio 3.

[30] Folio 3. [31] Folio 3. [32] Véase folio 3. [33] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018. [34] C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 1079 de 2002, C- 046 de 2018.

[35] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018. [36] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 479 de 1992, reiterada por la sentencia C- 046 de 2018.

[37] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018. [38] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 553 de 2010, reiterada en la sentencia C- 046 de 2018.

[39] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 553 de 2010. [40] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1079 de 2002. [41] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018.

[42] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018. [43] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018. [44] C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 645 de 2016, C- 192 de 2017.

[45] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 084 de 2018. [46] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 640 de 2012. [47] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 211 de 2007.

[48] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 063 de 1997, reiterada en sentencia C- 1079 de 2002. [49] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1079 de 2002.

[50] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 211 de 2007. En esta sentencia, se estudió la constitucionalidad, entre otros, del artículo 10 de la Ley 1033 de 2006, que consagraba excluir de la prueba habilitante a aquellas personas que se encontraban vinculadas a la administración pública mediante nombramiento provisional o en carrera, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. La Corte Constitucional concluyó que la disposición era inconstitucional. Según esta Corporación, “(…) para la Corte es claro que en aplicación de los criterios señalados en la jurisprudencia a partir de los textos constitucionales sobre el respeto del principio de mérito como eje del sistema de carrera administrativa así como del derecho a acceder a la administración pública en condiciones de igualdad, eximir a aquellos concursantes que se encuentren vinculados a la administración bien sea en provisionalidad o en carrera comporta efectivamente un claro desconocimiento de dichos principios”.

[51] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 824 de 2013. [52] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 824 de 2013. [53] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 824 de 2013.

[54] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018. [55] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 046 de 2018. [56] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 824 de 2013.

[57] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 514 de 1994, reiterada por la sentencia C- 824 de 2013. [58] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 824 de 2013.

[59] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 824 de 2013. [60] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 901 de 2008. Asimismo, ver sentencias C- 808 de 2001, T- 158 de 1999 y T- 384 de 2005.

[61] La Corte Constitucional estudió el caso de una empleada de carrera de la Contraloría General de la República que se encontraba en escalafón 11 y, luego del proceso de restructuración y de un nuevo concurso de méritos, fue reubicada en como profesional universitaria grado 1, a pesar de que el resultado de sus pruebas le permitían el ingreso al grado de profesional universitario grado 2. La servidora preguntó por qué se encontraba en dicho escalafón, mientras que otros empleados, que habían presentado pruebas y obtenido un puntaje menor, habían ingresado a grados mayores. La entidad respondió que no había obtenido un puntaje alto en la calificación referencial -de carácter subjetivo-. La Corte concluyó que debía tenerse "por inexistente la "calificación referencial" dada a la peticionaria ya que es una actuación administrativa cuyo objeto es ilícito pues como hemos visto, se dirige a crear una situación de discriminación injustificada; además en la medida en que es una actuación tendiente a producir efectos jurídicos, la voluntad de la administración ha debido manifestarse y comunicarse oportunamente a la interesada para que ella pudiera ejercer el derecho de defensa, y dado que no lo fue, falta un elemento esencial al acto, sin el cual no puede existir". En ese sentido, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso y al trabajo de la accionante.

[62] Esta regla ha sido reiterada. Véase, C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 1173 de 2005, C- 640 de 2012. [63] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1079 de 2002. En este caso se estudiaba el artículo 115 del Decreto Ley 261 de 2000, que consagraba el sistema de ascensos dentro de la Fiscalía General de la Nación mediante sistema de concurso de méritos sólo para empleados de carrera de la entidad. La accionante consideraba que esta restricción contrariaba el principio de igualdad y de mérito, al no permitir un concurso para todas las personas. La consideración general en esta sentencia consiste en que "la carrera y el sistema de concurso de méritos constituyen, entonces, un sistema técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto garantizan que a la organización estatal, y concretamente a la función pública, accedan los mejores y los más capaces funcionarios, "descartá[ndose] de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo" que, por lo demás, se identifican en el área de la sociología política, el derecho público y la ciencia administrativa, como criterios de selección de personal que se contraponen a los nuevos roles del Estado contemporáneo y que afectan en gran medida su proceso de modernización y racionalización, el cual resulta consustancial a la consecución y cumplimiento de los deberes públicos." Y, en el caso en concreto, la Corte Constitucional consideró que el artículo 115 del Decreto Ley 261 de 2000 debía leerse sistemáticamente y, por tanto, entenderse que comprendía tanto a empleados de la Fiscalía General de la Nación como a cualquier persona. Según la Corte: " Siguiendo los lineamientos aquí reseñados, la Corte encuentra que la demanda formulada contra el artículo 15 del Decreto 262 de 2000 no está llamada a prosperar, toda vez que la actora y la propia Vista Fiscal partieron de un criterio errado para fundar su inconstitucionalidad: considerar, dentro de una interpretación aislada y no ajustada a su texto, que dicha norma preveía una forma de concurso cerrado para la provisión de cargos en la Fiscalía General de la Nación -por la vía del ascenso-, ignorando por completo el contexto normativo dentro del cual la misma fue expedida, y que lleva a la inexorable conclusión que todos los concursos al interior de la entidad son públicos y abiertos. Por esta razón, en la parte resolutiva de la presente providencia, se procederá a declarar su exequibilidad, en los términos de lo consignado en el punto 5 de las consideraciones de esta Sentencia.

" [64] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 651 de 2006. [65] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 657 de 1997. [66] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 657 de 1997.

[67] C. Const., sentencia de tutela T- 158 de 1999. [68] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 801 de 2001. [69] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 1079 de 2002.

[70] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 651 de 2006. [71] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 901 de 2008. [72] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 808 de 2001.

[73] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 651 de 2006. [74] Gac. Cong., 326/2016, p. 14. [75] Gac. Cong., 326/2016, p. 14. [76] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 282 de 2017.

[77] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 282 de 2017. [78] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 282 de 2017. [79] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 179 de 2007.

[80] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 282 de 2017. [81] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 179 de 2007. [82] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 179 de 2007.

[83] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 282 de 2017. [84] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 087 de 2000. [85] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 179 de 2007.

[86] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 179 de 2007. [87] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 651 de 2006. [88] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 651 de 2006.

[89] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 054 de 2019, consideración 107. [90] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 424 de 2015.

[91] Véase C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 234 de 2019. [92] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 651 de 2006. [93] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 811 de 2014.

[94] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 234 de 2019. [95] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 113 de 2017. [96] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 033 de 2014.

[97] Véase C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 424 de 2015. [98] Gac. Cong. 740/2015, p. 10. [99] Gac. Cong. 740/2015, p. 10. [100] C. Const., sentencia de tutela T- 439 de 1992, reiterada por la sentencia C- 225 de 1995.

[101] C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 251 de 2002 y C- 469 de 2016. Véase, además, C. Const., sentencia de tutela T- 673 de 2013.

[102] C. Const., sentencia de constitucionalidad C-1119 de 2004. [103] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 225 de 2017. [104] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 391 de 2017.

[105] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 391 de 2017. [106] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 643 de 2012 y sentencias de unificación SU- 649 de 2017, SU- 913 de 2019.

[107] C. Const., sentencia de unificación SU- 585 2017. [108] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 657 de 1997. [109] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 657 de 1997.

[110] C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 857 de 2008, C- 354 de 2009, C- 695 de 2013, C- 838 de 2013, C- 033 de 2014, C- 424 de 2015, C- 113 de 2017. Véase, además, C. Const., sentencia de tutela T- 1023 de 2010.

[111] Gac. Cong. 740/2015, p. 10. [112] Gac. Cong. 326/2016, p. 14. [113] C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 838 de 2013, C- 234 de 2019.

[114] Véase, C. Const., sentencias de constitucionalidad C- 857 de 2008, C- 113 de 2017. [115] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 054 de 2019.

[116] Un razonamiento similar se encuentra en la sentencia C- 657 de 1997. Para la Corte, “Que una persona deba prestar juramento en el sentido de que ignora tener un juicio pendiente por alimentos, o afirmando que cumplirá las obligaciones que al respecto le impone la ley, no implica, como lo estima el actor, una violación de su derecho al trabajo. La disposición legal no le impide que lo ejerza ni implica que se lo despoje de la especial protección que la Carta Política le garantiza. Apenas se establece un requisito previo, ligado a las obligaciones que el trabajador debe cumplir si las tiene a cargo, con el objeto de asegurar el ejercicio de los derechos de otras personas -quienes de él pueden reclamar

alimentos- para realizar los fines propios del Estado Social de Derecho y la vigencia cierta del orden jurídico.” [117] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 054 de 2019.

[118] C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 223 de 2017. Asimismo, véase C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 391 de 2017. [119] Un razonamiento similar fue empleado por esta Corporación en la sentencia de constitucionalidad C- 054 de 2019. En dicha ocasión, la Corte sostuvo: “ 110.

En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, lo primero que debe indicarse es que el examen recae sobre la libertad económica y negocial, derecho que, prima facie, no tiene el mismo peso que otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad, el acceso a cargos públicos o la educación, a los que remiten implícitamente otros numerales del artículo en cuestión. La restricción tampoco es tan intensa, pues, plausiblemente, quienes están en disposición de ofrecer bienes y servicios al Estado tienen no solo el deber, sino la posibilidad de hecho de pagar multas que ascienden a 32 SMLMV, es decir, algo más que 1 SMLMV. Finalmente, la certeza de la afectación del interés estatal derivada del no pago de la multa es indiscutible, mientras la certeza de la afectación a las libertades citadas es relativa, en la medida en que parece deberse principalmente a la negligencia del afectado.

111. Así, el pago de una multa que, en el peor de los casos, excede un salario mínimo no parece desproporcionada para quienes estén interesados en ejercer la actividad comercial, de quienes, por otra parte, se espera un cumplimiento de sus obligaciones económicas”.

[120] Aclaraciones de voto a la Sentencia C-164 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-387 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.