Función Pública

Sentencia 656 de 1997 Corte Constitucional

SENTENCIA C-656/97

INHABILIDAD ELECTORAL-Alcance general

Respecto del numeral 8Â° del artÃculo 179 constitucional, la Corte ha manifestado que se trata de una inhabilidad electoral, no especÃfica para los congresistas, sino aplicable a todos los ciudadanos que aspiran a ser elegidos en corporaciones y cargos pÃºblicos. Resulta claro que la norma acusada no regula una incompatibilidad para el ejercicio de un cargo, sino una inhabilidad constitucional de carÃ¡cter general y absoluta por medio de la cual se busca evitar que las personas sean elegidas al mismo tiempo para mÃ¡s de una corporaciÃ³n o cargo pÃºblico.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ley disciplinaria puede regular inhabilidades

El precepto acusado en nada contraviene el principio de unidad de materia, toda vez que si bien stricto sensu las inhabilidades no forman parte del rÃ©gimen disciplinario, "es perfectamente admisible que una ley disciplinaria regule tambiÃ©n las inhabilidades pues existe entre estos temas una conexidad temÃ¡tica e instrumental razonable, que permite considerarlos como una misma materia, pues la violaciÃ³n del rÃ©gimen disciplinario puede configurar una inhabilidad y, a su vez, el desconocimiento de las inhabilidades puede configurar una falta disciplinaria".

DERECHO DISCIPLINARIO-ConformaciÃ³n

El derecho disciplinario esta conformado por el conjunto de disposiciones a travÃ©s de las cuales se exige a los funcionarios pÃºblicos o a quienes aspiren a detentar tal calidad, un determinado comportamiento, acorde con el adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado y, precisamente, las inhabilidades e incompatibilidades consagran prohibiciones e impedimentos afines a tales cometidos, lo cual, de hecho, las integra al rÃ©gimen disciplinario.

Referencia Expediente D-1712 y D-1741

Demandas de inconstitucionalidad contra los numerales 4Â° y 5Â° del artÃculo 44 de la Ley 200 de 1995.

Actores: Liliana RodrÃguez GonzÃ¡lez y Alvaro HernÃ¡n Echeverry Cabrera

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

SantafÃ© de BogotÃ¡, D.C., tres (3) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Liliana RodrÃguez GonzÃ¡lez y Alvaro HernÃ¡n Echeverry Cabrera, en ejercicio de la acciÃ³n pÃºblica de inconstitucionalidad consagrada en los artÃculos 241 y 242 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, demandaron por separado la inexequibilidad de los numerales 4Â° y 5Â° del artÃculo 44 de la Ley 200 de 1995.

En sesiÃ³n del 16 de junio de 1997, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolviÃ³ acumular las demandas presentadas por los seÃ±alados ciudadanos, referenciadas con los nÃºmeros de radicaciÃ³n D-1712 y D-1741, para que fueran decididas en una misma sentencia.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijÃ³ en lista el negocio en la SecretarÃa General de la CorporaciÃ³n para efectos de la intervenciÃ³n ciudadana y se dio traslado al procurador general de la NaciÃ³n, quien rindiÃ³ el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trÃ¡mites previstos en el artÃculo 242 de la ConstituciÃ³n y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de las normas acusadas es el siguiente, con la aclaraciÃ³n de que se subraya y resalta lo demandado.

Ley 200 de 1995

ArtÃculo 44. Otras incompatibilidades.

".....

"4. Nadie podrÃ¡ ser elegido para mÃ¡s de una corporaciÃ³n o cargo pÃºblico, ni para una corporaciÃ³n o un cargo, si los respectivos perÃodos coinciden en el tiempo, asÃ sea parcialmente.

"5. No podrÃ¡n ser elegidos diputados ni concejales quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la eleccIÃ³n, hayan sido empleados pÃºblicos o trabajadores oficiales, ni quienes en cualquier Ã©poca y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesiÃ³n o se encuentren en interdicciÃ³n para la ejecuciÃ³n de funciones pÃºblicas.

".....".

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estiman los demandantes que las normas acusadas son violatorias de los artÃculos 158, 169, 298, 299, 311 y 312 de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

2. Fundamentos de la demanda

Los cargos formulados por los demandantes coinciden en que los numerales 4Â° y 5Â° del artÃculo 44 de la Ley 200 de 1995, vulneran el principio constitucional de la unidad de materia, segÃºn el cual es inadmisible que dentro de una ley se hallen disposiciones o modificaciones que no tengan relaciÃ³n de fondo con su contenido material. En este sentido, los numerales acusados, insertos en la Ley 200 de 1995 por la cual se regula el RÃ©gimen Disciplinario Ãnico de los servidores pÃºblicos, nada tiene que ver con dicha normatividad, pues desarrollan asuntos atinentes al rÃ©gimen Municipal y Departamental y al sistema electoral, temas para cuya regulaciÃ³n la ConstituciÃ³n PolÃtica ha previsto la expediciÃ³n de leyes especiales y expresas, como lo es la Ley 136 de 1994.

Dentro de ese contexto, el demandante Echeverry Cabrera asegura que las normas acusadas desconocen el principio constitucional de la jerarquÃa normativa, pues regulan un asunto que le es propio a las leyes especiales sobre organizaciÃ³n del rÃ©gimen de inhabilidades de los miembros de las corporaciones pÃºblicas territoriales. En este sentido afirma que ".es indiscutible la ausencia de relaciÃ³n causal entre las normas antes descritas, toda vez que de ninguna manera puede entenderse que constituya infracciÃ³n al comportamiento de los servidores pÃºblicos, el hecho de renunciar a su cargo o empleo pÃºblico y formular sus aspiraciones tendientes a ocupar cargos de eleccIÃ³n popular, pues en caso de admitir semejante postura, ello significarÃa sin lugar a dudas una violaciÃ³n a los derechos polÃticos consagrados en el mandato 40 de la Carta PolÃtica."

De otro lado, el mismo demandante considera que las normas referenciadas van en contravÃa del artÃculo 5Â° de la Ley 57 de 1887, segÃºn el cual, las disposiciones relativas a asuntos especiales prefieren a las de carÃ¡cter general.

Por ÃºltimO, y con base en las Sentencias C-531/95 y C-025/93 de la Corte Constitucional, el demandante considera que la vulneraciÃ³n al principio constitucional de la unidad de materia no constituye un vicio de forma de la ley, sino un verdadero vicio de fondo, y que por lo tanto, la oportunidad para interponer la acciÃ³n de inexequibilidad no ha caducado.

IV. INTERVENCIONES

1. IntervenciÃ³n del Ministerio del Interior

Dentro de la oportunidad legal prevista en el proceso de la referencia intervino el ciudadano Rodolfo Mayorga Caballero, en representaciÃ³n del Ministerio del Interior, para solicitar a esta CorporaciÃ³n que se declaren constitucionales los numerales 4Â° y 5Â° del artÃculo 44 de la Ley 200 de 1995, por considerar que las normas en comento guardan armonÃa con el contenido general de la ley en la cual se hallan insertas, toda vez que buscan imponer una talanquera a los despropÃ³sitos de los funcionarios pÃºblicos interesados en proponer su nombre para cargos de eleccIÃ³n popular.

2. IntervenciÃ³n del Ministerio de Justicia y del Derecho

Dentro de la misma oportunidad procesal intervino, en representaciÃ³n del Ministerio de Justicia y del Derecho, el doctor Alvaro NamÃ©n Vargas, para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Aduce el interviniente que, de entrada, la aplicaciÃ³n del principio de la unidad de materia no puede ser restrictiva y rigorista, so pena de impedir el normal desenvolvimiento de la actividad legislativa. SeÃ±ala por tanto que la inclusiÃ³n de temas diferentes dentro de un mismo cuerpo legal se justifica en la medida en que el legislador debe abordar diversos campos relacionados con un mismo asunto, pues los preceptos legales afectan mÃ¡s de una Ã³rbita jurÃdica, y que por lo tanto, sÃ³lo hay vulneraciÃ³n del principio de la unidad de materia cuando dichas medidas no encuentran una conexiÃ³n lÃ³gica y razonable con el tema central que desarrolla la ley.

En cuanto a los numerales 4Â° y 5Â° del artÃculo 44 de la Ley 200 de 1995, el interviniente considera que aquellos tienen razonable conexidad con el RÃ©gimen Ãnico Disciplinario, pues se refieren a las inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios pÃºblicos que desean acceder a los cargos territoriales de eleccIÃ³n popular, en la medida en que la vulneraciÃ³n de dichos impedimentos pueden derivar consecuencias de Ãndole disciplinaria.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El seÃ±or procurador general de la NaciÃ³n, dentro de la oportunidad legal prevista, emitiÃ³ el concepto de su competencia y solicitÃ³ a esta CorporaciÃ³n, como tambiÃ©n lo hizo en el proceso radicado bajo el nÃºmero D-1646, declarar constitucional el numeral 5Â° del artÃculo 44 de la Ley 200 de 1995, a excepciÃ³n de la expresiÃ³n: "*.en cualquier Ã©poca y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesiÃ³n o.*", contenida en el mismo, la cual, en su parecer, es inconstitucional. Adicionalmente, solicitÃ³ declarar exequible el literal 4Â° demandado.

En lo que hace referencia al artÃculo 44-5 de la Ley 200 de 1995, la vista fiscal considera que su inclusiÃ³n dentro del CÃ³digo Disciplinario Unico no vulnera el principio de la unidad de materia porque existe una conexidad directa entre las consecuencias disciplinarias y los efectos jurÃdicos propios de las inhabilidades establecidas por el legislador; pero que la expresiÃ³n "*.en cualquier Ã©poca y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesiÃ³n o.*" contenida en dicho numeral, sÃ es contraria a la ConstituciÃ³n PolÃtica porque establece una inhabilidad sin lÃmite temporal para ser elegido diputado o concejal, desconociendo el contenido del artÃculo 40-7 de la Carta Fundamental que consagra el derecho de acceder a los cargos pÃºblicos.

En lo que tiene que ver con el numeral 4Â° acusado, el Ministerio PÃºblico aduce que aquÃ©l sÃ³lo se limita a reiterar la causal constitucional de inelegibilidad consagrada en el artÃculo 179-8 de la Carta, y que, por lo tanto, no transgrede el texto del Estatuto Superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra algunos apartes de una disposiciÃ³n que forma parte de una ley de la RepÃºblica, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, segÃºn lo prescribe el artÃculo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Cosa juzgada constitucional con respecto al numeral 5Â° del artÃculo 44 de la ley 200 de 1995.

En la Sentencia No. C-564 de 1997 (M.P. doctor Antonio Barrera Carbonell), con motivo de la demanda de inconstitucionalidad que se presentÃ³ contra el numeral 5Â° del artÃculo 44 de la ley 200 de 1995, CÃ³digo Disciplinario Unico (CDU), esta CorporaciÃ³n declarÃ³ su exequibilidad sin limitar tal declaraciÃ³n a los cargos allÃ formulados ni a las disposiciones constitucionales invocadas, con lo cual ha de entenderse que la disposiciÃ³n se confrontÃ³ con todo el ordenamiento Superior como lo dispone el artÃculo 22 del Decreto 2067 de 1991. En consecuencia, por haber operado el fenÃ³meno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 de la C.P.), se ordenarÃ¡ en la parte resolutiva de esta providencia estarse a lo resuelto en la Sentencia citada.

3. AnÃ¡lisis del numeral 4Â° del artÃculo 44 de la ley 200 de 1995.

3.1 AclaraciÃ³n previa.

La norma acusada establece como incompatibilidad que "nadie podrÃ¡ ser elegido para mÃ¡s de una CorporaciÃ³n o cargo pÃºblico, ni para una CorporaciÃ³n o un cargo, si los respectivos perÃodos coinciden en el tiempo, asÃ sea parcialmente".

Observa la Corte que el precepto citado se limita a reproducir el contenido del numeral 8Â° del artÃculo 179 de la ConstituciÃ³n PolÃtica que, refiriÃ©ndose a las inhabilidades para ser elegido congresista, seÃ±ala:

"8. Nadie podrÃ¡ ser elegido para mÃ¡s de una CorporaciÃ³n o cargo pÃºblico, ni para una CorporaciÃ³n y un cargo, si los respectivos perÃodos coinciden en el tiempo, asÃ sea parcialmente."

En cuanto al significado literal del numeral 8Â° del artÃculo 179 constitucional, la Corte ha manifestado que se trata de una inhabilidad electoral, no especÃfica para los congresistas, sino aplicable a todos los ciudadanos que aspiran a ser elegidos en corporaciones y cargos pÃºblicos. Al respecto, se afirmÃ³ en la Sentencia C-093 de 1994 :

De conformidad con el numeral 8Â°, del artÃculo 179 de la ConstituciÃ³n, le estÃ¡ prohibido a cualquier ciudadano ser elegido simultÃ¡neamente para mÃ¡s de una corporaciÃ³n o cargo pÃºblico, o para una corporaciÃ³n y un cargo, si los respectivos perÃodos coinciden en el tiempo, asÃ sea parcialmente. De ahÃ que la norma en referencia utiliza la expresiÃ³n "nadie podrÃ¡", para cobijar en la mencionada prohibiciÃ³n a todos los ciudadanos. (M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo y Hernando Herrera Vergara)

Posteriormente, en la Sentencia C-145 de 1994 (M.P. Alejandro MartÃnez Caballero) la Corte reiterÃ³ su posiciÃ³n en cuanto a la inhabilidad referida al precisar:

"La lectura del artÃculo 179, numeral 8o. de la ConstituciÃ³n muestra que ella consagra una inhabilidad electoral o de inelegibilidad, esto es, una prohibiciÃ³n para ocupar un cargo o hacer uso del derecho a ser elegido.

"(...)

"Es claro para la Corte que la inhabilidad establecida por la norma constitucional es general y no exclusiva para los congresistas: es aplicable a todos los cargos electivos.

"(...)

"En este sentido, coincide la Corte con el Procurador, en considerar que Ã©sta inhabilidad comprende a todo ciudadano que aspire a ser elegido.

Como se seÃ±ala en el concepto fiscal que esta Corte prohija, .la prohibiciÃ³n contenida en la norma aludida constituye, en realidad una inhabilidad general y absoluta, vale decir, referida a todo ciudadano, en relaciÃ³n con todo cargo pÃºblico y no susceptible de sanearse mediante renuncia. Se trata, en tal sentido, de una suerte de estatuto genÃ©rico de inhabilidades mÃnimas exigibles a todo ciudadano (...)."

AsÃ las cosas, resulta claro que la norma acusada no regula una incompatibilidad para el ejercicio de un cargo, sino una inhabilidad constitucional de carÃ¡cter general y absoluta por medio de la cual se busca evitar que las personas sean elegidas al mismo tiempo para mÃ¡s de una corporaciÃ³n o cargo pÃºblico.

3.2 ReiteraciÃ³n de jurisprudencia. La circunstancia de que el CÃ³digo Disciplinario Unico (CDU) regule inhabilidades no viola el principio de la unidad de materia.

Para el demandante (expediente No. D-1741), el hecho de que la inhabilidad contenida en la norma acusada forme parte del CDU, vulnera el principio de unidad de materia, pues se trata de un tema que nada tiene que ver con el rÃ©gimen disciplinario y que debe ser tratado en leyes especiales por ser propias de la organizaciÃ³n territorial y del sistema electoral.

Previo al estudio del cargo, debe la Corte reiterar su doctrina en el sentido de que la violaciÃ³n de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma ; por tanto, la acciÃ³n contra una norma legal por violar el artÃculo 158 de la Carta no caduca[1]. Se procede entonces a determinar si el legislador desconociÃ³ ese mandato constitucional al expedir el numeral 4 del artÃculo 44 de la Ley 200 de 1995.

Esta CorporaciÃ³n en mÃºltiples pronunciamientos se ha referido al principio de unidad de materia consagrado en el artÃculo 158 de la ConstituciÃ³n PolÃtica. Al respecto ha sostenido "que la razÃ³n de su exigencia constitucional tiene como Ãºnico propÃ³sito evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma sÃºbita, a veces inadvertida e incluso anÃ³nima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relaciÃ³n directa con la materia especÃfica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trÃ¡mite seÃ±alado en la ConstituciÃ³n para convertir en ley las iniciativas legislativas."[2]

Ahora bien, es importante resaltar que, en aras de no obstaculizar el trabajo legislativo, el principio de la unidad de materia no puede distraer su objetivo, esto es, sobrepasar su finalidad pues, "Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relaciÃ³n de conexidad causal, teleolÃ³gica, temÃ¡tica o sistÃ©mica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si estÃ¡n incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"[3]. En consecuencia, el tÃ©rmino "materia" debe interpretarse desde una perspectiva "amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo lÃmite, es la coherencia que la lÃ³gica y la tÃ©cnica jurÃdica suponen para valorar el proceso de formaciÃ³n de la ley"[4].

Frente al caso concreto, encuentra la Corte que el precepto acusado en nada contraviene el principio de unidad de materia, toda vez que, como lo dejÃ³ sentado esta CorporaciÃ³n en la Sentencia C- 280 de 1996 (M.P., doctor Alejandro MartÃnez Caballero), si bien *stricto sensu* las inhabilidades no forman parte del rÃ©gimen disciplinario, "es perfectamente admisible que una ley disciplinaria regule tambiÃ©n las inhabilidades pues existe entre estos temas una conexidad temÃ¡tica e instrumental razonable, que permite considerarlos como una misma materia, pues la violaciÃ³n del rÃ©gimen disciplinario puede configurar una inhabilidad y, a su vez, el desconocimiento de las inhabilidades puede configurar una falta disciplinaria."

ObsÃ©rvese, ademÃ¡s, que si a travÃ©s del derecho disciplinario se "busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administraciÃ³n pÃºblica, asÃ como asegurar a los gobernados que la funciÃ³n pÃºblica sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protecciÃ³n de los derechos y libertades de los asociados (CP arts. 2Â° y 209)"[5], resulta lÃ³gico que en el CDU se incorpore no sÃ³lo lo referente a los derechos, deberes, prohibiciones, faltas, sanciones y en general el procedimiento disciplinario de los servidores pÃºblicos, sino tambiÃ©n se incluya el rÃ©gimen de inhabilidades e incompatibilidades, cuyo objetivo -ya lo ha dicho la Corte- es el de alcanzar la eficiencia, idoneidad, moralidad, probidad e imparcialidad de quienes aspiran a ingresar o se encuentran desempeÃ±ando cargos pÃºblicos[6].

Es importante recordar que el derecho disciplinario esta conformado por el conjunto de disposiciones a travÃ©s de las cuales se exige a los funcionarios pÃºblicos o a quienes aspiren a detentar tal calidad, un determinado comportamiento, acorde con el adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado y, precisamente, las inhabilidades e incompatibilidades consagran prohibiciones e impedimentos afines a tales cometidos, lo cual, de hecho, las integra al rÃ©gimen disciplinario. De ahÃ que el propio artÃculo 42 del CDU incorpore a tal estatuto todas "las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la ConstituciÃ³n, la ley y los reglamentos administrativos."

Los argumentos expuestos son suficientes para que esta CorporaciÃ³n considere, reiterando la doctrina sentada en la sentencia C-280 de 1996, que la inhabilidad contenida en norma acusada, por el hecho de formar parte del CÃ³digo Disciplinario Unico, no viola el principio de unidad de materia ni ninguna otra disposiciÃ³n constitucional.

DECISION

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oÃdo el concepto del seÃ±or Procurador General de la NaciÃ³n y cumplidos los trÃ¡mites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n,

R E S U E L V E :

Primero: Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-564 de 1997 del 13 de noviembre de 1997 que declarÃ³ exequible el numeral 5Â° del artÃculo 44 de la ley 200 de julio 28 de 1995.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el numeral 4Â° del artÃculo 44 de la ley 200 de julio 8 de 1995.

CÃ³piese, notifÃquese, publÃquese, comunÃquese, insÃ©rtese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archÃvese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÃOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÃGINA:

1 Ver, entre otras, la Sentencia C-531 de 1995, M.P., doctor Alejandro MartÃnez Caballero.

2 Sentencia C- 523 de 1995, M.P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia C-025 de 1993, M.P., doctor Eduardo Cifuentes MuÃ±oz

4 Sentencia C- 523 de 1995.

5 Sentencia C-280 de 1996.

6 Cfr. Sentencia C-546 de 1993, M.P., doctor Carlos Gaviria DÃaz.

Fecha y hora de creación: 2024-05-19 04:03:22