

Sentencia C-448/98

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia/ESTATUTO DE BOGOTA

La Corte carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad de las preceptivas que integran el texto normativo contenido en el Decreto 1421 de 1993, como así lo ha señalado en anteriores oportunidades, cuando los ciudadanos a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad han intentado promoverla, declarándose inhibida para conocer de asuntos concernientes al citado decreto. Por consiguiente, la Sala se declarará inhibida para pronunciarse respecto de la constitucionalidad del artículo del decreto en referencia.

DERECHO DE ACCESO A CARGOS DE ELECCION POPULAR-Limitaciones a concejales

No hay derechos absolutos en la medida en que se encuentran sometidos a la prevalencia del interés general; en consecuencia, el derecho de acceder a cargos de elección popular, como es el caso de los concejales del Distrito Capital, tiene las limitaciones consagradas en la Constitución y en la ley relativas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, sin que este tenga que estar comprendido dentro del núcleo fundamental de la ley estatutaria.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES-Fijación por el legislador/INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES EN CODIGO DISCIPLINARIO

El legislador es quien está habilitado constitucionalmente para fijar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, sin que de otro lado, en nada se opone a los mandatos constitucionales, la incorporación en el Código Disciplinario Unico de las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la misma Constitución y en la ley, en relación con la conducta de aquellos, y específicamente con los concejales, cuando esta quebrante los principios rectores de la administración pública. Algunas inhabilidades e incompatibilidades están fijadas en la Constitución; otras por el legislador, por expresa delegación del constituyente, y otras por los reglamentos administrativos. Por consiguiente, al encontrarse ellas dispersas, el legislador determinó en el precepto sub examine que las normas relativas a dicho régimen, quedaran en el Estatuto Disciplinario Único, lo que en consecuencia no riñe con los preceptos superiores, salvo la expresión "y los reglamentos administrativos" contenida en la disposición acusada, la cual resulta inconstitucional, por cuanto es materia de competencia de legislador.

Referencia: Expediente No. D-1958

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 42 y 44-5 (parcial) de la Ley 200 de 1.995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico" y el numeral 5o. del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993.

Actor:

Luis Eduardo Montoya Medina

Magistrado Sustanciador:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., veintiseis (26) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano **Luis Eduardo Montoya Medina**, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40, numeral 6o., y 241, numeral 4o., demandó los artículos 42 y 44-5 (parcial) de la Ley 200 de 1.995 "Por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico", así como contra el numeral 5o. del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto del 26 de febrero de 1.998, el Magistrado Ponente rechazó la demanda presentada contra el artículo 44-5 (parcial) de la Ley 200 de 1995, "por estar amparado en una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada", y la admitió en cuanto al artículo 42 de esa misma Ley, en cuanto incorpora el numeral 5o. del artículo 28 del Decreto 1421 de 21 de julio de 1993, ordenando fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte, para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, con el fin de que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Surtidos los trámites y cumplidos los requisitos exigidos en la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991 para los procesos de constitucionalidad como el presente, la Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.946 del 31 de julio de 1995. Se subraya lo demandado.

"LEY 200 de 1995

(julio 28)

por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico.

(...)

LIBRO II

PARTE ESPECIAL

(...)

TITULO UNICO

De los derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades e inhabilidades de los servidores públicos.

(...)

CAPITULO QUINTO

De las incompatibilidades e inhabilidades

ARTICULO 42.- LAS INHABILIDADES. Se entienden incorporadas a este Código las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos

administrativos.

(...)

ARTICULO 44.- OTRAS INCOMPATIBILIDADES.

(...)

5. No podrán ser elegidos diputados ni concejales quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni quienes en cualquier época y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesión o se encuentren en interdicción para la ejecución de funciones públicas."

El artículo 42 de la ley en referencia es materia de la acción, en cuanto incorpora el artículo 28-5 del Decreto 1421 del 21 de julio 1993 "por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", que según el Diario Oficial No. 40.958, del 22 de julio de 1993, señala lo siguiente, en la parte acusada:

"Artículo 28.- Inhabilidades. No podrán ser elegidos concejales:

(...)

5.- Quienes en cualquier época hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A juicio del actor, las normas acusadas, en los apartes transcritos, vulneran los artículos 2o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 28, 29, 34, 40, num. 1o. y 7o., 98, 99, 116, 121, 122, 123, 150 num. 23, 152 literal a, 179 num. 1o., 209, 248, 293, 299, 312, 322 y 41 transitorio de la Constitución Política.

El demandante al sustentar la demanda, señala que el artículo 41 transitorio de la Constitución Política habilitó con poderes legislativos al Presidente de la República, para establecer el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en caso de que el Congreso no lo hiciera dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la misma, situación que culminó con la expedición, por parte del Ejecutivo, del Decreto 1421 de 1993, normatividad que el accionante equipara con una ley ordinaria y que, en lo atinente a su artículo 28-5, sobre inhabilidades para ser elegido concejal en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, manifiesta que fue incorporado al Código Unico Disciplinario por mandato del artículo 42 de la Ley 200 de 1995, lo relativo a las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos administrativos, en desarrollo del propósito unificador de regímenes disciplinarios, convirtiéndose, de esta manera, en objeto de control constitucional por parte de la Corte Constitucional, y ya no del Consejo de Estado, al presentar entonces un rango legal.

De esta manera, el citado artículo 42, en cuanto al contenido normativo incorporado -Decreto 1421 de 1.993, art. 28-5-, así como el artículo 44 de esa Ley 200 de 1995, son objeto de demanda constitucional, de conformidad con los cargos que a continuación se sintetizan.

1. Violación de la reserva legal estatutaria, ya que según el demandante, mediante una disposición legal ordinaria, como la demandada, que inicialmente tuvo origen gubernamental, se expidió un régimen de inhabilidades que afectó el derecho político a elegir y ser elegido y de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos de los aspirantes a concejal en el Distrito

Capital, sin tener en cuenta que por tratarse de un derecho fundamental, presentaba una reserva legal estatutaria, de competencia exclusiva del órgano legislativo (C.P., arts. 40-1 y 7, 152-a y 322).

2. Extensión indebida de un régimen constitucional general de inhabilidades, por cuanto según el actor, existe un marco constitucionalmente establecido de inhabilidades para distintos cargos públicos (C.P. arts. 197, 179, etc.), constitutivo del límite máximo de restricción de los derechos fundamentales contenidos en el artículo 40, numerales 1o. y 7o. del ordenamiento superior, aplicable a los aspirantes a servidores públicos, como es el caso de los concejales, quienes ostentan la inhabilidad para ser elegidos de la misma manera que los congresistas, conforme al artículo 179-1 superior. Por ello, estima que el legislador ha debido diseñar las inhabilidades contenidas en la norma acusada; de tal forma que, no le era posible ampliar el régimen a faltas éticas relativas a la profesión, así como de orden administrativo y disciplinario, por hechos que no presentaban una naturaleza penal, juzgados por autoridades disciplinarias y no judiciales y con sanciones que no comprenden la privación de la libertad, como lo exige dicho canon constitucional, en contradicción con lo establecido en los artículos 40, 98, 99, 116, 121, 122, 123, 150-23, 179-1, 204, 209, 248, 293 299 y 312 de la Carta Política.

3. Quebrantamiento del límite temporal de las potestades punitivas del Estado, con violación al derecho al debido proceso y al principio de la cosa juzgada. Al respecto, el accionante expresa que el señalamiento de inhabilidades por sanciones éticas y disciplinarias sin importar la época de su imposición, atenta contra ese límite y les confiere efectos retroactivos, con desconocimiento, por una parte, de la prevalencia en materia punitiva de las leyes permisivas o favorables, aun cuando sean posteriores, sobre las restrictivas o desfavorables; y de la otra, de la obligación de juzgamiento de las faltas disciplinarias de conformidad con las normas preexistentes a su comisión, so pena de incurrir en una extinción de los derechos políticos ya mencionados; al igual que, del principio de la cosa juzgada de las decisiones judiciales y administrativas, en cuanto resultan modificadas al imprimirles una consecuencia jurídica nueva al hecho o a la falta disciplinada, alterando así, el contenido material de la decisión que ya adquirió fuerza vinculante, haciendo más gravosa la situación del sancionado, con vulneración de lo establecido en los artículos 28, 29, y 34 de la Carta Política.

El anterior cuestionamiento acerca de la intemporalidad de las inhabilidades, igualmente, se plantea en relación con el artículo 44-5 de la Ley 200 de 1995.

4. Vulneración del derecho a la igualdad, de los candidatos a concejales del Distrito Capital, frente a los demás aspirantes a concejales en el resto del país, pues no obstante el ejercicio de funciones constitucionales idénticas, se establece un tratamiento desigual y discriminatoriamente irrazonable para ellos, con las inhabilidades allí contenidas; así como, respecto de los ciudadanos que no han obtenido formación profesional, en lo que concierne a la inhabilidad por exclusión de la profesión o con aquellos sancionados por faltas a la ética profesional, a pesar de que el ejercicio del derecho de participación está ligado, exclusivamente, a la condición de ciudadano (C.P., arts. 13, 26, 40, 98 y 99), cuya argumentación también se expone para sostener la inconstitucionalidad del artículo 44-5 de la Ley 200 de 1995.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

Según informe de la Secretaría General del 24 de marzo de 1998, intervinieron oportunamente las siguientes autoridades públicas:

1. Ministerio del Interior.

Por conducto de apoderado especial, el citado ministerio defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, por cuanto, con fundamento en la Sentencia C-566 de 1993, al no comprender la regulación de la mismas, no se viola el contenido material reservado a las leyes estatutarias.

De otro lado, sostiene que tampoco se evidencia la vulneración denunciada de los artículos 13, 28 y 40, numerales 1o. y 7o., constitucionales, pues la Ley Fundamental autorizó la expedición de un régimen especial para el Distrito Capital que cobija a sus concejales, permitiéndoles un tratamiento diferente respecto de los demás concejales del país; de manera que, aquél que se encuentre incurso en las inhabilidades descritas, puede optar por otro tipo de cargo que no se haya reglamentado con "(...) esta serie de prerrogativas éticas y morales (...)", las cuales, además, encuentra ajustadas a los postulados de transparencia, idoneidad, rectitud, etc., exigidos constitucionalmente.

Por último, no encuentra fundamentada la violación por parte del artículo 28, ya que con apoyo en la Sentencia C-267 de 1995, proferida por esta Corporación, las prohibiciones absolutas son procedentes, siempre que tengan relación con las funciones del cargo.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado especial, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse con respecto al artículo 42 de la Ley 200 de 1.995, por cuanto considera que el actor no señala las normas, ni las razones por las cuales dicho precepto viola la Constitución; así como, en lo atinente a la acusación que recae sobre el artículo 28-5 del Decreto 1421 de 1993, en la medida en que presenta un mismo contenido normativo que el artículo 44-5 de la Ley 200 de 1995, sobre el cual ya existe un pronunciamiento de la Corte en la Sentencia C-564 de 1.997, con efectos de cosa juzgada.

Además, estima que la Corte carece de competencia para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1421 de 1993, por no ser objeto de su control.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 1523, del 20 de abril de 1998, el señor Procurador General de la Nación, solicita se declare la exequibilidad en lo acusado, del artículo 42 de la Ley 200 de 1995, con base en las siguientes consideraciones:

Como presupuesto general, afirma que el legislador está facultado para determinar las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos de los cargos de elección popular en las entidades territoriales, atribución que debe ser ejercida respetando las debidas garantías y derechos fundamentales, y dentro de lo cual se expidió un régimen de inhabilidades para los futuros concejales de Santafé de Bogotá "acorde con la naturaleza del cargo que van a ejercer", a fin de combatir el fenómeno de la corrupción y evitar que las instituciones oficiales resulten afectadas en su legitimidad.

Seguidamente se aparta de las críticas formuladas en la demanda con respecto a la intemporalidad de las sanciones contenidas en la disposición acusada, para deducir, con apoyo en la Sentencia C-617 de 1997 de esta Corporación, que aquellas no son irredimibles, ya que no se trata de imponer una nueva sanción adicional, sino que ellas se limitan a prever un requisito adecuado a las exigencias propias de la función pública a la cual se aspira desempeñar, a fin de

relievar la confianza pública de quien va a ejercer el cargo.

Igualmente, estima que no existe violación alguna del artículo 152 de la Constitución Política, sustentado en que la norma demandada fue expedida en desarrollo de los artículos 6o., 121, 122, 123, 124, 293 y 322 del ordenamiento superior, y además, por cuanto de conformidad con la Sentencia C-252 de 1994 de la Corte, no todos los asuntos relativos a un derecho fundamental deben regularse por la vía de las leyes estatutarias.

Por otro lado, manifiesta que el régimen de inhabilidades de los aspirantes al Concejo de Santa Fé de Bogotá puede ser más riguroso, debido a las condiciones administrativas particulares dentro de las cuales actúan, y en el entendido de que la Carta previó para la ciudad capital un régimen político y administrativo especial, de lo cual no se puede deducir una vulneración de su derecho a la igualdad frente a candidatos para el mismo cargo en los demás municipios del país.

Para finalizar, el jefe del Ministerio Público indica que no se evidencia el quebrantamiento del artículo 29 de la Carta Política, adicionalmente a las razones ya anotadas, porque la inhabilidad censurada no constituye una sanción, sino un requisito para el ejercicio de un determinado cargo público, como se establece en la Sentencia C-060 de 1.998, a diferencia de las inhabilidades contenidas en el artículo 30 de la Ley 200 de 1995, las cuales, según lo expresa, si configuran sanciones accesorias.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se formuló contra el artículo 42 de la Ley 200 de 1995.

La materia a examinar.

Como se desprende de los antecedentes narrados, la demanda de inconstitucionalidad sub examine se dirige contra el artículo 42 de la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico", en lo que respecta a la normatividad que incorpora, esto es, el artículo 28 numeral 5o. del Decreto 1421 de 1993.

Cabe precisar que el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad conferida en el artículo transitorio 41 de la Carta Política de 1991, el cual establecía:

"Artículo transitorio 41. Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes."

Ahora bien, el control de constitucionalidad sobre el citado decreto, fue objeto de colisión de competencia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, Sección Primera, en relación con demandas presentadas en ambas Corporaciones en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la cual fue resuelta por la Sala Jurisdiccional Disciplinara del Consejo Superior de la Judicatura, mediante providencia de 13 de octubre de 1994.

Dicha Corporación señaló en la respectiva providencia lo siguiente:

"... la Constitución es un compendio de normas superiores que deben respetarse individual y conjuntamente consideradas, pero limitando la función de control a las puntualizaciones que la misma norma estableció; sin duda con el propósito de que un exceso de celo no convirtiera al guardador en constituyente permanente.

De tal manera, leyendo detenidamente el artículo 241 de la Carta, se observa que sólo sus numerales 5 y 7 se refieren a decretos con fuerza de ley o a decretos legislativos, y que dichos numerales se contraen a conceder a la Corte Constitucional la vigilancia sobre la constitucionalidad de los decretos que el Gobierno dicte con fundamento en los artículos 150 numeral 10; 341; 212; 213; y 215 de la Norma Superior; expresiones que sin lugar a dudas conceden un control restringido y muy determinado en esta materia, toda vez que en estas normas no se agota la posibilidad del Gobierno de expedir decretos-ley.

(...)

Por lo demás, el artículo 10 transitorio de la Constitución Nacional dispuso que 'los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos anteriores tendrá fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional'; pero como la norma acusada, Decreto 1421 de 1993, fue dictado por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confirió el artículo 41 transitorio de la Carta, resulta obvio que el tratamiento de control constitucional establecido en el artículo 10 mencionado no la cobija en vista de que es una norma muy posterior la que autoriza al Presidente de la República para expedirla.

Con base en los planteamientos expuestos, a esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no le cabe la menor duda de que la competencia para conocer de las demandas señaladas que cursan contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, por una supuesta inconstitucionalidad, corresponde al Consejo de Estado, en virtud de la competencia residual consagrada en el artículo 237 numeral 2o. de la Carta a favor de esta Corporación, habida cuenta de que la disposición atacada se profirió con apoyo en el artículo 41 transitorio del Texto Superior, que se encuentra por fuera de la comprensión que abarcan los numerales 5 y 7 de su artículo 241, que señala específicamente el ámbito de conocimiento de la Corte Constitucional en esta materia" (Subraya la Sala).

En consecuencia, con base en la anterior decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad de las preceptivas que integran el texto normativo contenido en el Decreto 1421 de 1993, como así lo ha señalado en anteriores oportunidades, cuando los ciudadanos a través del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad han intentado promoverla, declarándose inhibida para conocer de asuntos concernientes al citado decreto.[1]

Por consiguiente, la Sala se declarará inhibida para pronunciarse respecto de la constitucionalidad del artículo del decreto en referencia.

Ahora bien, el artículo 42 de la Ley 200 de 1995 "por la cual se adopta el Código Disciplinario Único", establece:

"ARTICULO 42.- LAS INHABILIDADES. Se entienden incorporadas a este Código las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos

administrativos." .

Según el demandante, el precepto transcrito es violatorio de la Constitución, pues incorpora a éste Código las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos administrativos, entre ellas, las establecidas en el numeral 5° del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993. Ello a su juicio, quebranta el principio de la reserva legal estatutaria, el debido proceso, la igualdad, y por cuanto además, hace una extensión indebida de un régimen constitucional general de inhabilidades, desconociendo lo previsto en los artículos 40 y 179 de la Carta Política.

La Ley 200 de 1995, según se señala en su respectiva exposición de motivos[2], tuvo como finalidad la siguiente:

"...adoptar un estatuto disciplinario único, rector de la conducta funcional de todos los servidores públicos que establezca los principios sustanciales y procedimentales aplicables en todos los niveles del Estado en general y de la administración pública en particular, los cuales rijan el actuar de los organismos de control interno o externo; y que admita flexibilidad para ajustarse a las características de cada entidad o que permita el ejercicio de las facultades reglamentarias con el objeto de modernizar permanentemente el sistema.

En él se establece que esta función de control, en la que se desarrolla la potestad disciplinaria, además de la defensa del interés público, tiene como objetivo principal garantizar el cumplimiento de los referidos fines y funciones del Estado, viabilizando el establecimiento de la responsabilidad de sus servidores según los principios rectores de la actividad de la administración pública, los derechos y las garantías de los gobernados y los deberes y obligaciones del servidor público para la comunidad.

Por ello este proyecto de Código precisa esas obligaciones, no solamente en sus aspectos formales sino dando especial énfasis a aquellas conductas que comportan diligencia, compromiso y motivación y refuerzo que el servidor debe tener siempre como pautas para realizar el cumplimiento de los fines del Estado y de su respectiva entidad.

Por consiguiente, las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades se deben desarrollar en función de lo anterior, es decir, las conductas serán sancionables en la medida en que vayan en contra de los principios rectores de la administración pública. (..)."

En cuanto al tema específico de la consagración de las inhabilidades como objeto de sanción disciplinaria, además de lo anterior, allí mismo se señaló:

"En punto de los deberes, de las prohibiciones, de las incompatibilidades e inhabilidades, sin caer en el casuismo se recogen las causales que luego de un detenido análisis comparativo de los distintos Estatutos Disciplinarios estatales existentes en el país, constituyen el marco fundamental para lograr el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, teniendo en cuenta para ello, desde luego, los regímenes que sobre esta temática establece la Constitución Nacional".

De esta manera, cuando el artículo 42 de la Ley 200 de 1995 incorpora todas las incompatibilidades e inhabilidades aplicables a los servidores públicos contenidas en la Constitución, la ley y los reglamentos administrativos, lo hace para que a través de ese cuerpo normativo se unifique el régimen disciplinario[3], para esta clase de servidores, integrando así la materia aplicable a todos los servidores públicos, con el mismo objetivo, de proteger el interés

general y asegurar la realización efectiva de los fines del Estado, sin que con ello se pueda entender modificado su origen normativo, es decir, sin que se produzca una conversión automática de la naturaleza jurídica de las normas que incorpora, que permita deducir que les ha sido asignado un rango legal para, en consecuencia, convertirlas en objeto de control por la Corte Constitucional.

Examen de los cargos

Primer cargo. Violación del artículo 152 de la Carta Política

En criterio del demandante, en la medida en que el régimen de inhabilidades previsto en la Ley 200 de 1995 afecta el derecho político a elegir y a ser elegido, y de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos de los aspirantes a concejal del Distrito Capital, que tienen la naturaleza de derecho fundamental, ha debido reglamentarse a través de una ley estatutaria y no de una ordinaria como la acusada.

La Ley 200 de 1995, por la cual se adopta el Código Disciplinario Único, fue expedida en desarrollo de los artículos 6º, 121, 122, 123, 124, 293 y 312 de la Carta Política, que consagran normas relativas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

En efecto, según el artículo 124 de la Constitución Política, "La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva". No se trata, como lo pretende el actor, de una ley estatutaria, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 superior, y según la jurisprudencia de la Corte sobre la materia, no toda regulación en la cual se traten aspectos relativos a un derecho fundamental, debe hacerse por vía de ley estatutaria; estas leyes no fueron creadas con el fin de cobijar en forma detallada todo lo concerniente a los derechos y deberes de las personas[4].

Cabe agregar, igualmente, que el artículo 42 de la Ley 200 de 1995, al incorporar al Código Disciplinario las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos administrativos, no restringen a juicio de la Sala, el ejercicio del derecho político a ser elegido, sino que por el contrario, constituyen desarrollo del artículo 123 de la Carta Política, según el cual "los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento".

Así mismo, el artículo 312 *ibídem* preceptúa que "la ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, y la época de sesiones de los concejos". Y aunque los concejales no tienen la calidad de empleados públicos por mandato constitucional, dado el carácter de miembros de las corporaciones públicas, sí ostentan la calidad de servidores públicos (artículo 123 de la CP.).

Igualmente, ya esta Corporación ha señalado que no hay derechos absolutos en la medida en que se encuentran sometidos a la prevalencia del interés general; en consecuencia, el derecho de acceder a cargos de elección popular, como es el caso de los concejales del Distrito Capital, tiene las limitaciones consagradas en la Constitución y en la ley relativas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, sin que este tenga que estar comprendido dentro del núcleo fundamental de la ley estatutaria.

Por consiguiente, el cargo no prospera.

Segundo cargo. Extensión indebida de un régimen constitucional general de inhabilidades y

violación de los derechos al debido proceso, a ser elegido y a la igualdad.

Según el actor, al legislador no le era posible ampliar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los concejales a faltas de ética relativas a la profesión, así como de orden administrativo y disciplinario por hechos que no presentaban una naturaleza penal.

Además, considera que se quebranta el debido proceso y el principio de la cosa juzgada, pues al señalar las inhabilidades por sanciones éticas y disciplinarias sin importar la época de su imposición, atenta contra el límite temporal de las potestades punitivas del Estado, y les confiere efectos democráticos con desconocimiento del principio de favorabilidad, haciendo con ello más gravosa la situación del sancionado.

Conforme lo establecen los artículos 124 y 293 de la Constitución Política, el legislador está facultado para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, o de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

Con fundamento en los preceptos citados, así como en los artículos 179 -parágrafo final-, 209, 299, 303 y 312 *ibídem*, el legislador expidió la Ley 200 de 1995, en cuyo artículo 42 se dispuso incorporar a este Código las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos administrativos.

Esta Corporación en la Sentencia No. C-329 de 1995, señaló que el legislador goza "por mandato de la Constitución, de plena libertad, independencia y autonomía para determinar los parámetros, criterios y reglas a seguir en cuanto a la definición de algunas de las materias que le corresponde reglamentar, como es el caso del régimen de prohibiciones para la elección y el ejercicio de la función del alcalde, gobernador, concejal o diputado.

Así las cosas, para determinar una inhabilidad (...) o una incompatibilidad (...), necesariamente se deberá tener en consideración la naturaleza propia de cada uno de los casos que corresponde regular a través de la ley, es decir, uno será el régimen aplicable a los alcaldes, otro a los concejales, uno más a los diputados, (...) para lo cual se deberá tener siempre presente la naturaleza del cargo, la calidad del funcionario, sus atribuciones y su consecuente responsabilidad".

De lo anterior se colige que el legislador es quien está habilitado constitucionalmente para fijar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, sin que de otro lado, en nada se opona a los mandatos constitucionales, la incorporación en el Código Disciplinario Único de las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la misma Constitución y en la ley, en relación con la conducta de aquellos, y específicamente con los concejales (artículos 293 y 312 de la CP.), cuando esta quebrante los principios rectores de la administración pública.

Cabe señalar que, algunas inhabilidades e incompatibilidades están fijadas en la Constitución (como las establecidas en los artículos 179, 303 y 312); otras por el legislador, por expresa delegación del constituyente, y otras por los reglamentos administrativos.

Por consiguiente, al encontrarse ellas dispersas, el legislador determinó en el precepto sub examine que las normas relativas a dicho régimen, quedarán en el Estatuto Disciplinario Único, lo que en consecuencia no riñe con los preceptos superiores, razón por la cual se declarará la exequibilidad del artículo 42 de la Ley 200 de 1995, salvo la expresión "y los reglamentos administrativos" contenida en la disposición acusada, la cual resulta inconstitucional, por cuanto

como antes se observó es materia de competencia de legislador.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 42 de la Ley 200 de 1995, salvo la expresión "y los reglamentos administrativos", que se declara INEXEQUIBLE.

Segundo. Declararse INHIBIDA para resolver sobre la demanda presentada contra el artículo 28 numeral 5o. del Decreto 1421 de 1993, por falta de competencia.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo, no suscribe la presente providencia, por encontrarse con permiso debidamente autorizado.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-448/98

ESTATUTO DE BOGOTA-Disposiciones con categoría de ley/ESTATUTO DE BOGOTA-Competencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

Resulta incuestionable que el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, D.C.), aún cuando formalmente fue expedido por el Gobierno Nacional, desde el punto de vista material, sus disposiciones tienen el rango y la categoría de ley, razón ésta por la cual las controversias en relación con su inexecutable o executable, corresponde conocerlas, a mi juicio, a la Corte Constitucional y no al Consejo de Estado, por cuanto no se trata de un acto administrativo.

El suscrito Magistrado, con profundo respeto por la decisión contenida en la sentencia aludida, mediante la cual se declara executable el artículo 42 de la Ley 200 de 1995, salvo la expresión "y los reglamentos administrativos", que se declara inexecutable, sentencia en la cual, además, la Corte Constitucional se declara inhibida para resolver sobre la executable del artículo 28, numeral quinto del Decreto 1.421 de 1993, "por falta de competencia", manifiesto que aclaro el voto, por las siguientes razones:

Primera.- Conforme a lo dispuesto por los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso Nacional, por medio de una ley dictar las normas pertinentes al "Régimen Especial", conforme al cual deba regirse la ciudad de Santafé de Bogotá, Distrito Capital.

Segunda.- El artículo transitorio 41 de la Constitución de 1991, dispuso que "si durante los dos años siguientes" a la promulgación de la Carta Política "el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 sobre Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes".

Tercera.- Por haber transcurrido los dos años a que se refiere el artículo transitorio 41 de la Carta Política, sin que el Congreso expidiera la ley a que se ha hecho referencia, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 1421 de 1993, que constituye el "Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, D.C..".

Cuarta.- En tal virtud, resulta incuestionable que el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, D.C.), aún cuando formalmente fue expedido por el Gobierno Nacional, desde el punto de vista material, sus disposiciones tienen el rango y la categoría de ley, razón ésta por la cual las controversias en relación con su inexecutable o executable, corresponde conocerlas, a mi juicio, a la Corte Constitucional y no al Consejo de Estado, por cuanto no se trata de un acto administrativo.

Quinta.- No obstante lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura-Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en auto de 13 de octubre de 1994 (acta No. 62, al desatar un conflicto de jurisdicción entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, resolvió declarar "que la competencia para conocer de las demandas presentadas contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, corresponde al H. Consejo de Estado", decisión ésta que se acata por la Corte Constitucional en la sentencia respecto de la cual aclaro el voto, por cuanto por las razones constitucionales ya expresadas, no la comparto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

[1] Ver las Sentencias C-508 de 1.994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara, C-042 de 1.995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz y C-107 de 1.995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

[2] Gaceta del Congreso No. 31, del 9 de marzo de 1.993, págs. 12 y 13.

[3] Ver la Sentencia C-280 del 25 de junio 1996, M.P., Dr. Alejandro Martínez Caballero, en la cual la Corte declaró la exequibilidad de la expresión "o especiales" del artículo 177 de la Ley 200 de 1995.

[4] Ver entre otras, la sentencia No. C-145 de 1994 y C-252 de 1994



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

