

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

GOBIERNO NACIONAL-Límites al dictar decretos leyes

Dos tipos de límites, muy estrictos en la actual Constitución, deben ser atendidos por el Gobierno cuando dicta los decretos leyes originados en la autorización del Congreso: el temporal, que impide al Ejecutivo legislar una vez expirado el plazo de las atribuciones concedidas; y el material, que lo obliga a sujetarse a los precisos términos de la habilitación legislativa en lo concerniente a los asuntos objeto de ella.

REGIMEN DISCIPLINARIO-Contenido/RESERVA LEGAL EN MATERIA DE INHABILIDADES

Para la Corte, son funciones muy distintas la de establecer el régimen disciplinario de unos servidores públicos y la de contemplar causales de inhabilidad para desempeñar cargos, aunque se trate de los mismos empleos de los cuales se predica aquél. Mientras en materia disciplinaria se parte del supuesto general de la previa vinculación funcional del empleado y su consiguiente sujeción al estatuto legal que rige sus funciones, el campo de las inhabilidades alude a hechos o situaciones anteriores a esa vinculación, cuya ocurrencia hace inelegible al aspirante a desempeñar el cargo. Se trata de dos materias diversas y, por ello, respecto de aquella que el Congreso se reservó, en cuanto no la incluyó dentro del ámbito restringido de las facultades que confería, hay una evidente invasión de la órbita legislativa por parte del Presidente de la República. En el caso objeto de análisis, si bien son distintos los campos de la disciplina del servidor público y de las inhabilidades del mismo para efectos del ejercicio de facultades extraordinarias -pues la validez del decreto ley depende de su preciso encuadre en la norma habilitante-, tales áreas pueden hacer parte de una unidad normativa concebida por el legislador (ley del Congreso) al regular de manera general un aspecto del servicio público, en cuanto -como en el caso presente ocurre- sea posible definir la interrelación entre ellas. Esta es indudable en la esfera normativa de la cual se ocupa ahora la Corte, pues la naturaleza comprensiva del Código Disciplinario Unico, tal como lo diseñó el legislador, no lo circunscribe a las cuestiones estrictamente disciplinarias aplicables a quienes ejercen cargos en una determinada rama del poder público sino que lo amplía a la generalidad de los servidores estatales en lo referente a la integridad de la actividad que cumplen, lo cual le exige cobijar normas que, en los varios tópicos del servicio público, guarden relación con el tema principal.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

Aunque, como lo ha destacado la jurisprudencia, el articulado de una ley debe corresponder a materias entre sí relacionadas y a la vez desarrollar sustancialmente lo que anuncia su título, la conexidad temática admite un mayor grado de apreciación y discrecionalidad del legislador ordinario -no sujeto a moldes tan estrechos como los que atan al Gobierno en el ejercicio prestado de las funciones legislativas- en cuanto se refiere a los objetivos que persigue cuando asume determinadas materias como objeto de su actividad y las ordena y estructura dentro de un sistema cuyo hilo conductor debe establecer el juez de constitucionalidad al definir si aquél obró con arreglo a los nombrados preceptos fundamentales. Como se trata de su propia función, el Congreso goza de libertad para delimitar los actos que expide y, al hacerlo, él mismo, en cuanto suministra unas ciertas características materiales al conjunto, excluye los asuntos que de ninguna manera pueden formar parte de una ley en concreto, habida cuenta de su contenido extraño

dentro de aquél. Ello condena a la inexequibilidad las disposiciones que -miradas individualmente- no se integran al sistema de la ley de manera sustancial.

INHABILIDADES PARA FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL- Constitucionalidad

La Constitución establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad -no de sus propios intereses o beneficios personales, ni de los de terceros- y que ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (art. 123); que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (art. 124); que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.). Mal podría entenderse contraria a ella una norma que, con el propósito de preservar esos postulados y en defensa de la sociedad y del orden jurídico, impide el futuro acceso al servicio público, especialmente en cargos que implican mando o decisión, a quienes han incurrido en prácticas tan dañinas como peculado por apropiación, peculado por extensión, concusión, cohecho propio o impropio, cohecho para dar u ofrecer, tráfico de influencias, utilización indebida de información privilegiada, prevaricato por acción o por omisión, prevaricato por asesores ilegal, receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales, que son algunas de las que condena el Estatuto Anticorrupción y que, en virtud de la remisión contemplada en el precepto que se examina, inhabilitan para el ejercicio de la función pública.

Referencia: Expediente D-1802

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 del Decreto 1888 de 1989, 1 del Decreto 2281 de 1989 y 43 de la Ley 200 de 1995

Actor: Alirio de Jesús Tobón Duque

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ALIRIO DE JESUS TOBON DUQUE, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 del Decreto 1888 de 1989, 1 del Decreto 2281 de 1989 y 43 de la Ley 200 de 1995.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTOS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso:

"Decreto 1888 de 1989

(agosto 23)

por el cual se modifica el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 30 de 1987, y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA:

(...)

Artículo 3. No podrán ser designados ni desempeñar cargo o empleo en la Rama Jurisdiccional:

- a) Quienes se hallen en interdicción judicial.
- b) Quienes padezcan afección física o mental, previamente calificada por la respectiva entidad de previsión social o el Instituto de Medicina Legal, que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño de sus funciones o labores.
- c) Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso u homicidio culposo, aunque gocen del beneficio de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal, por los mismos delitos, mientras se define su responsabilidad.
- d) Quienes hayan sido condenados por delito doloso u homicidio culposo. Esta inhabilidad subsistirá durante los cinco (5) años posteriores al cumplimiento o extinción de la respectiva pena.
- e) Quienes se encuentren excluidos del ejercicio de la profesión de abogado.
- f) Quienes hayan sido suspendidos del ejercicio de la profesión de abogado por término superior a tres (3) meses continuos o discontinuos, dentro de los cinco (5) años anteriores.
- g) Quienes por falta disciplinaria hayan sido destituidos, o suspendidos por tercera vez de un cargo público, dentro de los cinco (5) años anteriores. Y,
- h) Las personas respecto de las cuales exista la convicción moral de que no observan una vida pública o privada compatible con la dignidad del empleo".

"Decreto 2281 de 1989

(octubre 7)

por el cual se modifica el artículo 3 del Decreto 1888 de 1989

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 30 de 1987 y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA:

Artículo 1. Modifícanse las letras c) y d) del artículo 3 del Decreto 1888 de 1989, las cuales quedarán así:

- c) Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso aunque gocen del beneficio

de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal por el mismo delito, mientras se define su responsabilidad.

d) Quienes hayan sido condenados por delito doloso. Esta inhabilidad subsistirá durante los cinco (5) años posteriores al cumplimiento o extinción de la respectiva pena".

"Ley 200 de 1995

(julio 28)

por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 43. Otras inhabilidades. Constituyen además, inhabilidades para desempeñar cargos públicos, las siguientes:

1. Haber sido condenado por delito sancionado con pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos salvo que estos últimos hayan afectado la administración pública.
2. Hallarse en interdicción judicial, inhabilitado por una sanción disciplinaria o penal o suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de ésta.
3. Quienes padezcan, certificado por Médico Oficial, cualquier afectación física o mental que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo.
4. La prevista en el numeral 1 del artículo 30 de este Código".

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, y en cuanto a los apartes acusados de los decretos 1888 y 2281 de 1989, el Presidente de la República excedió las facultades extraordinarias conferidas, violando el artículo 76 de la Constitución de 1886, en cuanto creó inhabilidades "para los condenados para acceder a las ramas de la administración pública" y las extendió a los particulares que no son sujetos del régimen disciplinario de la Rama Judicial, olvidando que todas las personas, sin distinción alguna tienen derecho a laborar en la Rama y los abogados per se no hacen parte de ella.

Considera que las disposiciones acusadas también son violatorias de los artículos 13, 25, 53 y 152 de la actual Constitución Política, pues desconocen la igualdad de los ciudadanos ante la ley, el derecho fundamental al trabajo con iguales oportunidades y no se tramitaron como ley estatutaria, en cuanto regulan derechos fundamentales de las personas.

Afirma que el artículo 43 de la Ley 200 de 1995 vulnera aún más la Carta, al establecer inhabilidades para desempeñar todos los cargos que existan en el Estado.

Por último manifiesta que "la Constitución faculta la sanción penal pero no autoriza la disminución de la capacidad civil para ninguno de los ciudadanos".

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana MONICA FONSECA JARAMILLO, obrando en su calidad de apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 43 de la Ley 200 de 1995. En cuanto a las demás disposiciones acusadas, afirma que la Corte ya se pronunció sobre los incisos c) y d) del Decreto 1888 de 1989.

Considera que no existe vulneración alguna a preceptos constitucionales, y que, además, la Corte ya ha considerado que las inhabilidades pueden regularse por ley ordinaria.

Por otra parte, manifiesta que mediante Sentencia C-037 de 1996, la Corte declaró constitucional la inhabilidad consagrada en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, y que de dicha providencia resultó la validez de la inhabilidad consagrada en la disposición ahora acusada para desempeñar cargos en la administración pública, pues en ambos casos se atiende al interés general y se busca la idoneidad de aquellos que desempeñen la función jurisdiccional y la función pública.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare exequible el artículo 43 de la Ley 200 de 1995, excepto la expresión "salvo que estos últimos hayan afectado la administración pública", que fue declarada exequible mediante Sentencia C-280 de 1996.

Manifiesta que el legislador al establecer las inhabilidades de que trata el artículo 43 de la Ley 200 de 1995, actuó dentro de su competencia y buscó mejorar la prestación de los servicios que están a cargo de las personas vinculadas a la función pública. Así mismo, el Congreso al expedir la Ley 270 de 1996 (art. 150) consagró algunas inhabilidades que coinciden con las contenidas en el texto demandado.

Solicita igualmente que se declare la inconstitucionalidad de los literales a), b), e), f) y g) del artículo 3 del Decreto 1888 de 1989 y se esté a lo resuelto en las Sentencias C-546 de 1993, C-366 de 1995 y C-558 de 1994, respecto de los literales c), d) y h) *Ibídem*.

Considera que el Presidente de la República desbordó las facultades otorgadas por el artículo 1 de la Ley 30 de 1987 y manifiesta que la Corte ha sostenido que "cuando la habilitación se encuentra destinada a modificar al régimen disciplinario, el Presidente de la República no está facultado para reformar los motivos de inhabilidad que afectan a los servidores públicos o a las personas que aspiran a ingresar a la función pública".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución Política.

2. Consideración previa

La Corte no entrará a analizar el contenido de la demanda, en lo que hace referencia al artículo 1 del Decreto 2281 de 1989, que modificó los literales c) y d) del Decreto 1888 de 1989, ni la expresión "hayan afectado la administración pública", perteneciente al artículo 43 de la Ley 200

de 1995, ya que en relación con dichos apartes normativos, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda, por existir cosa juzgada constitucional (sentencias C-546 del 25 de noviembre de 1993 y C-366 del 16 de agosto de 1995).

Lo propio se hizo en cuanto a las expresiones "...hayan afectado la administración pública...", del artículo 43, numeral 1, de la Ley 200 de 1995, declaradas exequibles por la Sentencia C-280 del 25 de junio de 1996.

No habiéndose suplicado, la providencia que rechazó la demanda en esos aspectos quedó en firme y, por ende, sobre las aludidas normas no se inició nuevo proceso de control constitucional.

3. Cosa juzgada constitucional

Dado que de la demanda no pudo concluirse con precisión, en el momento de admitirla, cuáles literales del artículo 3 del Decreto 1888 de 1989 eran los acusados, se decidió esperar, como lo contempla el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, el momento de la decisión final -la presente sentencia- para establecer respecto de dicha norma el verdadero alcance del libelo y su aptitud o ineptitud.

Una vez adelantado el proceso, la Corte encuentra que, en razón del cargo principal (exceso en el uso de facultades extraordinarias), la demanda cobija la totalidad de los numerales de la indicada norma y, en consecuencia, su contenido integral será objeto de fallo, con excepción del literal h), que fue declarado inexecutable por la Sentencia C-558 del 6 de diciembre de 1994 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

En relación con esa fracción normativa la Corte se abstendrá de efectuar nuevo estudio y, en aplicación del principio de la cosa juzgada constitucional, dispondrá que se atienda lo ya resuelto.

4. La disposición acusada, perteneciente al Decreto 1888 de 1989, está derogada

Antes de entrar en el análisis del cargo por exceso en el uso de facultades extraordinarias, la Corte Constitucional advierte que, a partir de la vigencia de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), la disposición acusada, que establece los motivos de inhabilidad para ser designado o desempeñar cargo o empleo en la Rama Judicial, está derogada.

En efecto, el artículo 150 de la mencionada Ley dispuso:

"INHABILIDADES PARA EJERCER CARGOS EN LA RAMA JUDICIAL. No podrá ser nombrado para ejercer cargos en la Rama Judicial:

1. Quien se halle en interdicción judicial.
2. Quien padezca alguna afección mental que comprometa la capacidad necesaria para el desempeño del cargo, debidamente comprobada por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
3. Quien se encuentre bajo medida de aseguramiento que implique la privación de la libertad sin derecho a la libertad provisional.
4. Quien esté suspendido o haya sido excluido de la profesión de abogado. En este último caso,

mientras obtiene su rehabilitación.

5. Quien haya sido destituido de cualquier cargo público.

6. Quien haya sido declarado responsable de la comisión de cualquier hecho punible, excepto por delitos políticos o culposos.

7. El que habitualmente ingiera bebidas alcohólicas y el que consuma drogas o sustancias no autorizadas o tenga trastornos graves de conducta, de forma tal que puedan afectar el servicio.

PARAGRAFO: Los nombramientos que se hagan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo y aquellos respecto de los cuales surgiere inhabilidad en forma sobreviniente, serán declarados insubsistentes mediante providencia motivada, aunque el funcionario o empleado se encuentre escalafonado en la carrera judicial".

La Corte, al declarar su exequibilidad, manifestó:

"Dentro de los criterios expuestos, las causales de inhabilidad que establece la disposición bajo examen aparecen razonables, en virtud de la naturaleza de las labores que se asignan a quienes deseen hacer parte de esta rama del poder público. En este orden de ideas, conviene puntualizar que, para la Corte, la causal prevista en el numeral 5o debe interpretarse en forma restrictiva, pues de lo contrario se permitiría que cualquier destitución motivada en razones distintas a las previstas Constitucional o legalmente como justificativas para la pérdida del empleo, como las de haber incurrido en conductas delictivas o en graves faltas disciplinarias, conlleve a una inhabilidad que no responde al propósito esencial de la norma, cual es el que los servidores públicos que hagan parte de la administración de justicia se caractericen por su capacidad, su idoneidad y, principalmente, por su transparencia y rectitud para asumir las delicadas funciones que se les asignen. Por tal motivo, estima la Corte que el referido numeral es exequible, bajo la condición de que la destitución sea fundamentada en lo previsto en el artículo 122 de la Constitución Política, o que no haya transcurrido el respectivo término legal de inhabilitación.

De igual forma, conviene señalar que la declaración de responsabilidad a que se refiere el numeral 6o deberá ser mediante sentencia judicial, tal como lo prevé el artículo 179-2 superior para el caso de los congresistas. Por último, entiende la Corte que la situación prevista en el numeral 7o, requiere de una evaluación particular dentro de cada caso en concreto, de forma tal que se determine fehacientemente que el consumo de bebidas, drogas o sustancias no autorizadas afecte de manera grave y trascendente el desempeño de las labores". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Surge de lo anterior que, siendo esa disposición posterior la que regula el tema, se estima insubsistente la anterior, que es la demandada.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que cuando los preceptos sobre los cuales recae la acción pública de inconstitucionalidad han sido derogados, carece de objeto una decisión acerca de si son o no exequibles, pues ha sido el propio legislador quien los ha retirado del ordenamiento jurídico.

Ello conduce a una decisión inhibitoria, a menos que las normas en cuestión estén o puedan estar produciendo efectos, toda vez que entonces debe proferirse sentencia de mérito para asegurar que, en el evento de declararse la inexequibilidad, la disposición inconstitucional no siga proyectando sus consecuencias en casos específicos.

Por eso en el presente proceso se adoptará decisión de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo impugnado, por cuanto es posible que esté produciendo efectos, entre otras situaciones, en las que se relacionen con el trámite de procesos iniciados durante su vigencia, o cuando se controviertan efectos jurídicos de elecciones o nombramientos en conexión con las causas de inhabilidad que consagraba, lo mismo que respecto de actos de remoción, suspensión o rehabilitación de servidores judiciales, expedidos con apoyo en las mismas razones.

5. Exceso en el uso de facultades extraordinarias

Como la extralimitación del Presidente de la República en el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias conferidas por el Congreso implica un vicio que en últimas entraña la expedición de un acto por fuera de competencia, y este punto, según reiterada doctrina de la Corte, es de fondo, en lo que se refiere al examen de constitucionalidad, no tiene aplicación el numeral 3 del artículo 242 de la Carta sobre caducidad de la acción pública. En consecuencia, aunque ha transcurrido mucho tiempo desde la expedición de las normas impugnadas, la Corte puede y debe asumir su conocimiento con miras a definir si el Gobierno, al dictarlas, vulneró la Constitución Política.

Como también lo ha expresado la jurisprudencia de la Corte, las disposiciones que regían la institución de las facultades extraordinarias en la época de su ejercicio (1989) -que no eran otras que las consagradas en el artículo 76, numeral 12, de la Constitución derogada- han de ser las que presidan el cotejo solicitado mediante la demanda.

Como bien se sabe, según lo definió una consolidada doctrina de la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía la función de control constitucional -cuyos rasgos básicos han sido acogidos por esta Corte bajo la vigencia de la Carta Política de 1991-, el Presidente de la República, que no es el titular de la función legislativa, solamente la ejerce a título precario y restringido cuando le son otorgadas por el Congreso facultades legislativas que, por tal motivo justamente, se denominan extraordinarias.

Dos tipos de límites, muy estrictos tanto en la actual Constitución como en la precedente, deben ser atendidos por el Gobierno cuando dicta los decretos leyes originados en la autorización del Congreso: el temporal, que impide al Ejecutivo legislar una vez expirado el plazo de las atribuciones concedidas; y el material, que lo obliga a sujetarse a los precisos términos de la habilitación legislativa en lo concerniente a los asuntos objeto de ella.

Se controvierte en este caso el segundo de los aspectos enunciados.

La Corte, visto el alcance de la facultad conferida por el artículo 1 de la Ley 30 de 1987 - "modificar el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional", según las voces de su literal j)-, ha concluido que, en efecto, tienen razón el actor y el Procurador General de la Nación al pedir que se declare la inconstitucionalidad de los literales a), b), e), f) y g) del artículo 3 del Decreto 1888 de 1989 por exceso en el uso de las facultades extraordinarias.

Para la Corte, son funciones muy distintas la de establecer el régimen disciplinario de unos servidores públicos y la de contemplar causales de inhabilidad para desempeñar cargos, aunque se trate de los mismos empleos de los cuales se predica aquél. Mientras en materia disciplinaria se parte del supuesto general de la previa vinculación funcional del empleado y su consiguiente sujeción al estatuto legal que rige sus funciones, el campo de las inhabilidades alude a hechos o situaciones anteriores a esa vinculación, cuya ocurrencia hace inelegible al aspirante a

desempeñar el cargo. Se trata de dos materias diversas y, por ello, respecto de aquella que el Congreso se reservó, en cuanto no la incluyó dentro del ámbito restringido de las facultades que confería, hay una evidente invasión de la órbita legislativa por parte del Presidente de la República.

Así lo había entendido ya la Corte en sentencias C-366 del 16 de agosto de 1995, C-546 del 25 de noviembre de 1993 y C-558 del 6 de diciembre de 1994, todas relativas al mismo texto normativo ahora considerado.

Fueron violados los artículos 76 -numeral 12-, 118 -numeral 8- y 55 de la Constitución Política de 1886.

6. Exequibilidad del artículo 43 de la Ley 200 de 1995

El artículo 43 de la Ley 200 de 1995 debe examinarse a la luz de la Carta Política de 1991, bajo cuya vigencia se expidió.

Adviértese que tal disposición se declarará exequible en el entendido de que ella no es aplicable a los servidores de la Rama Judicial, pues para éstos ha sido consagrada norma especial y posterior sobre inhabilidades -el artículo 150 de la Ley 270 de 1996-, que señala de manera taxativa las vigentes para ejercer cargos dentro de aquélla.

No hay duda de la competencia que tenía el Congreso para poner en vigencia este precepto, según resulta de los artículos 123 y 150, numeral 23, de la Constitución.

En cuanto a la unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Carta), aun con las anotadas diferencias entre el tema disciplinario y la consagración de inhabilidades -que inciden en la inconstitucionalidad de las ya indicadas normas por exceso en el uso de las facultades extraordinarias- hace ver la Corte que no puede mirarse bajo la misma perspectiva cuando se trata del ejercicio que hace el Congreso de su propia atribución legislativa.

Aunque, como lo ha destacado la jurisprudencia, el articulado de una ley debe corresponder a materias entre sí relacionadas y a la vez desarrollar sustancialmente lo que anuncia su título, la conexidad temática admite un mayor grado de apreciación y discrecionalidad del legislador ordinario -no sujeto a moldes tan estrechos como los que atan al Gobierno en el ejercicio prestado de las funciones legislativas- en cuanto se refiere a los objetivos que persigue cuando asume determinadas materias como objeto de su actividad y las ordena y estructura dentro de un sistema cuyo hilo conductor debe establecer el juez de constitucionalidad al definir si aquél obró con arreglo a los nombrados preceptos fundamentales.

Como se trata de su propia función, el Congreso goza de libertad para delimitar los actos que expide y, al hacerlo, él mismo, en cuanto suministra unas ciertas características materiales al conjunto, excluye los asuntos que de ninguna manera pueden formar parte de una ley en concreto, habida cuenta de su contenido extraño dentro de aquél. Ello condena a la inexequibilidad las disposiciones que -miradas individualmente- no se integran al sistema de la ley de manera sustancial.

La Corte reitera:

"Los artículos aludidos son los números 158 y 169 de la Constitución, en los cuales se dispone respectivamente que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán

inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido" (subraya la Corte).

La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.

En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996).

"De tal concepción resulta que, para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, excluyendo aquéllos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-435 del 12 de septiembre de 1995. Ms. Ps. Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz).

En el caso objeto de análisis, si bien son distintos los campos de la disciplina del servidor público y de las inhabilidades del mismo para efectos del ejercicio de facultades extraordinarias - pues la validez del decreto ley depende de su preciso encuadre en la norma habilitante-, tales áreas pueden hacer parte de una unidad normativa concebida por el legislador (ley del Congreso) al regular de manera general un aspecto del servicio público, en cuanto -como en el caso presente ocurre- sea posible definir la interrelación entre ellas. Esta es indudable en la esfera normativa de la cual se ocupa ahora la Corte, pues la naturaleza comprehensiva del Código Disciplinario Unico, tal como lo diseñó el legislador, no lo circunscribe a las cuestiones estrictamente disciplinarias aplicables a quienes ejercen cargos en una determinada rama del poder público sino que lo amplía a la generalidad de los servidores estatales en lo referente a la integridad de la actividad que cumplen, lo cual le exige cobijar normas que, en los varios tópicos del servicio público, guarden relación con el tema principal. Tal es el caso, por ejemplo, de las reglas de acceso al servicio y los límites que deben tener en cuenta las corporaciones y los funcionarios nominadores so pena de incurrir ellos en faltas disciplinarias por haber vinculado a la función pública a personas inhabilitadas por la ley. O la relación entre antecedentes disciplinarios por el ejercicio de cargos anteriores y la inhabilidad para desempeñar otros. Y, por supuesto, la extensión temporal de ciertas sanciones disciplinarias y las inhabilidades.

Ahora bien, ya la Corte ha definido que la preexistencia de condenas por delitos, concebida como causa de inelegibilidad para el desempeño de cargos públicos sin límite de tiempo, no desconoce

el principio plasmado en el artículo 28 de la Constitución -que prohíbe la imprescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad-, puesto que el objeto de normas como la demandada, más allá de castigar la conducta de la persona, radica en asegurar, para hacer que prevalezca el interés colectivo, la excelencia e idoneidad del servicio, mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo. Bajo el mismo criterio, se aviene a la Constitución la exigencia de no haber sido sancionado disciplinariamente, ni suspendido o excluido del ejercicio profesional.

Los preceptos de esa índole deben apreciarse desde la perspectiva del requisito que exige el cargo, en guarda de la inobjetabilidad del servidor público (especialmente en cuanto se trate de funciones de gran responsabilidad) y como estímulo al mérito, para que la sociedad sepa que quienes conducen los asuntos colectivos, o cumplen una actividad de manejo de intereses generales, no han quebrantado el orden jurídico, lo que permite suponer, al menos en principio, que no lo harán en el futuro.

Por otra parte, la búsqueda de idoneidad en el servidor público -lo que corresponde al principio proclamado por el artículo 123, inciso 2, de la Constitución Política- avala la constitucionalidad del precepto (art. 3, literales a) y b) acusados) en cuanto inhabilita para el servicio a quien se encuentre bajo interdicción judicial -mientras dure esta- y a quien, no obstante su buen comportamiento anterior, padece una enfermedad o afección que lo incapacita física o mentalmente para desempeñar el cargo de manera adecuada. En este último aspecto, el artículo en estudio exige que el mencionado estado se evalúe y califique científicamente y que la afección correspondiente "comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo". No se trata, entonces, de toda enfermedad o padecimiento, ya que, si así fuera, se vulneraría abiertamente el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), el derecho al trabajo (art. 25 C.P.) y el derecho a ejercer cargos públicos (art. 40 C.P.). Se perdería de vista, además, la obligación estatal de brindar la debida protección a las personas disminuidas física, sensorial o síquicamente, quienes no deben estar expuestas a que, por su situación, se las excluya del servicio público (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-441 del 12 de octubre de 1993), y además tienen derecho a exigir la atención especializada que requieran (art. 47 C.P.).

De tal modo que, si la aptitud para garantizar la idoneidad del servicio no se compromete, de manera fehaciente, clara y probada, la causal de inhabilidad de la que se trata no tiene aplicación. En tal sentido se condiciona su exequibilidad.

El último numeral de la disposición impugnada remite al artículo 30, numeral 1, del mismo Código Disciplinario Unico, para constituir una de las causas de inhabilidad que contempla.

Dicha norma, a su vez, inhabilita para ejercer funciones públicas "en la forma y términos consagrados en la Ley 190 de 1995".

Por su parte, la Ley 190 de 1995 -Estatuto Anticorrupción-, con miras a preservar la moralidad pública y a erradicar las prácticas ilícitas y deshonestas dentro de la organización estatal, contempla para distintas modalidades de corrupción, además de las sanciones correspondientes, la interdicción de derechos y funciones públicas por lapsos que sus mismas normas prevén.

Cabe aquí lo dicho en relación con la exequibilidad de las inhabilidades por condenas, y de manera mucho más adecuada a la normatividad de la cual se trata, pues, más que cualquier otra conducta delictiva, aquéllas que implican el relajamiento de la moral pública y las costumbres

perniciosas de quienes son o han sido funcionarios, merecen ser señaladas como factores de alto riesgo social cuando se trate de pensar en que los responsables de esas faltas regresen al servicio público. La Constitución establece que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad -no de sus propios intereses o beneficios personales, ni de los de terceros- y que ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (art. 123); que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (art. 124); que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.). Mal podría entenderse contraria a ella una norma que, con el propósito de preservar esos postulados y en defensa de la sociedad y del orden jurídico, impide el futuro acceso al servicio público, especialmente en cargos que implican mando o decisión, a quienes han incurrido en prácticas tan dañinas como peculado por apropiación, peculado por extensión, concusión, cohecho propio o impropio, cohecho para dar u ofrecer, tráfico de influencias, utilización indebida de información privilegiada, prevaricato por acción o por omisión, prevaricato por asesoramiento ilegal, receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales, que son algunas de las que condena el Estatuto Anticorrupción y que, en virtud de la remisión contemplada en el precepto que se examina, inhabilitan para el ejercicio de la función pública.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, cumplidos los trámites procesales exigidos en el Decreto 2067 de 1991 y oído el Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTESE a lo resuelto por la Corte en Sentencia C-558 del 6 de diciembre de 1994, acerca del literal h) del artículo 3 del Decreto 1888 de 1989.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 43 de la Ley 200 de 1995, excepto las expresiones "hayan afectado la administración pública", que fueron declaradas exequibles por Sentencia C-280 del 25 de junio de 1996.

Tercero.- Decláranse INCONSTITUCIONALES los literales a), b), e), f) y g) del artículo 3 del Decreto 1888 de 1989, por exceso en el uso de las facultades extraordinarias.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz no asistió a la sesión de Sala Plena del 25 de marzo de 1998 por encontrarse en comisión oficial en el exterior debidamente autorizado por la Sala.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

