

Sentencia C-1195/08

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inadmisión

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Corrección

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No permite introducción de normas o apartes nuevos adicionados en escrito de corrección

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Procedencia por incumplimiento de requisitos de claridad y especificidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de igualdad

Referencia: expediente D-7286

Demandante: Wilson Leal Echeverry

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 39, numeral 1 (parcial) y literal b de la Ley 734 de 2002.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Wilson Leal Echeverry demandó el artículo 39, numeral 1 (parcial) y literal b de la Ley 734 de 2002.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma señalada, subrayando los apartes demandados:

Ley 734 de 2002

(febrero 5)

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

(...)

ARTÍCULO 39. OTRAS INCOMPATIBILIDADES. Además, constituyen incompatibilidades para desempeñar cargos públicos, las siguientes:

1. Para los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción, desde el momento de su elección y hasta cuando esté legalmente terminado el período:

(...)

b) Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales.

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 39, numeral 1 (parcial) y literal b de la Ley 734 de 2002 por ser violatorios de los artículos 1, 2, 13, 25, 40 y 209 de la Constitución Política.

El demandante expone dos cargos en los que apoya la solicitud de inconstitucionalidad de la norma acusada. De una parte, en relación con la expresión “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, referida a gobernadores y alcaldes, aduce que el texto legal acusado posibilita a estos mandatarios agenciar derechos de terceros por fuera del nivel

territorial donde ejercen jurisdicción, lo que vulnera el artículo 209 de la Constitución Política que consagra los principios de la función pública. Indica que los gobernadores y alcaldes tienen funciones permanentes e ininterrumpidas, por lo que no pueden desempeñar otras funciones. El demandante cita la sentencia C-559 de 1996, M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde se dice: “A diferencia de los diputados, concejales y miembros de las juntas administradoras locales, los gobernadores y alcaldes ejercen sus funciones de manera permanente. Este hecho resulta trascendental a la hora de estudiar el alcance de la incompatibilidad objeto de estudio. En efecto, el ejercicio permanente de funciones públicas, supone que estos servidores públicos dediquen, de manera exclusiva, sus esfuerzos al cumplimiento de su labor y, por consiguiente, reciban regularmente un salario. Ello explica que el legislador no haya previsto para los gobernadores y alcaldes la posibilidad de agenciar o defender intereses de terceros durante el período en que permanezcan en su cargo”.

Por otra parte, el segundo cargo que presenta el demandante se relaciona con el literal b del artículo 39 de la Ley 734 de 2002 que prescribe “Actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades disciplinarias, fiscales, administrativas o jurisdiccionales”, referida a los diputados. Aduce que la citada restricción es irrazonable y vulnera el artículo 25 de la Constitución Política, pues “condena al ciudadano que ostenta la doble condición de DIPUTADO Y ABOGADO LITIGANTE, a subsistir únicamente de lo que devenga por concepto de honorarios, en cuanto proscribire en la práctica su ejercicio profesional ante autoridades jurisdiccionales en el ámbito del departamento, no obstante, no existir ninguna relación jurídica entre el aparato de justicia y la organización departamental”. Agrega que no hay un conflicto de intereses que afecte la imparcialidad de los diputados.

Finalmente, señala que también se vulnera el derecho a la igualdad, “en la medida en que el mandato acusado lleva en sí una discriminación para los Profesionales del Derecho que ejercen como litigantes al proscribir su actuación ante autoridad jurisdiccional en el nivel departamental, no así para otros profesionales que a pesar de ostentar la dignidad de diputados, pueden ejercer la profesión sin limitaciones ni reparos”.

El resumen anterior parte tanto de la demanda como de la corrección de la misma, presentada por el actor después de que el magistrado sustanciador la inadmitió.

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

La apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, Nancy Lucila Gonzáles Camacho, manifestó que se debe declarar la exequibilidad de la norma acusada. Señala que “el actor no demuestra fehacientemente porqué la norma demandada vulnera la Constitución Política. Adicionalmente ha de advertirse que quien acepta la elección popular para desempeñarse como servidor público acepta de antemano las limitaciones constitucionales y legales, sobre todo en materia de inhabilidades e incompatibilidades”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El representante del Ministerio Público le solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo contra los apartes acusados del numeral 1 del artículo 39 de la ley 734 de 2002. Así mismo, solicita que se este a lo resuelto en las sentencias C-426 de 1996 y C-307 de 1996 en relación con el contenido del literal b del inciso 1 del artículo 39 de la Ley 734 de 2002.

En primer lugar, el Ministerio Público señala que en la corrección de la demanda presentada por el actor, se solicitó, además de las expresiones inicialmente acusadas, la inexecutable de las expresiones “gobernadores” y “alcaldes”, que no estaban incluidas en la demanda inicialmente presentada. Así, “conforme a lo establecido en la sentencia C-299 de 2002, el escrito de corrección no admite que se introduzcan cargos de inconstitucionalidad en contra de disposiciones o expresiones adicionales a las planteadas en la demanda inicial, es decir que a la Corte no se le pueden proponer debates de constitucionalidad sobre normas o expresiones diferentes a las inicialmente invocadas como contrarias a la Constitución, en ese caso, el accionante deberá ejercer una nueva acción de inconstitucionalidad a fin de que la Corte se pronuncie sobre aquellas materias nuevas”. En consecuencia, solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo contra los apartes acusados del numeral 1 del artículo 39 de la ley 734 de 2002, es decir, respecto de la expresión “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, referida a “gobernadores” y “alcaldes”.

En cuanto a los cargos formulados contra el literal b del inciso 1 del artículo 39 de la Ley 734 de 2002, referida a los “diputados”, el Ministerio Público aduce que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada, ya que respecto a los cargos de vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo, el literal b del inciso 1 del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, de similar

contenido, fue considerado exequible de forma condicionada en la sentencia C-426 de 1996. En relación con el cargo por violación al derecho a participar en el ejercicio y control del poder político, señala que la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-307 de 1996, al analizar el literal b del inciso 1 del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, en lo relativo a la incompatibilidad para los concejales y miembros de las juntas administradoras locales. En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma y según el Ministerio Público, lo dicho en aquella oportunidad por la Corte es aplicable a este caso, en relación con los diputados. También sostiene que la incompatibilidad indicada en la norma acusada tiene sustento en el hecho de que el ejercicio simultáneo de actividades puede generar un conflicto de intereses.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 45 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Ineptitud sustantiva de la demanda. Inhibición de la Corte Constitucional para proferir decisión de fondo respecto de la expresión “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, referida a gobernadores y alcaldes y el literal b del artículo 39 de la Ley 734 de 2002, referido a los diputados

Como cuestión preliminar, es necesario analizar la solicitud del Procurador en el sentido de que se profiera fallo inhibitorio. Al respecto cabe resaltar que el magistrado sustanciador inadmitió la demanda y luego, en el auto sobre el escrito de corrección, señaló que la demanda era admitida en aplicación del principio pro actione, sin perjuicio de lo que determine la Sala Plena en lo referente a la procedencia de emitir fallo inhibitorio.

La Corte Constitucional ha precisado en numerosas oportunidades que en virtud de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corporación, no le corresponde a ella adelantar el control oficioso de las leyes, sino únicamente pronunciarse sobre las demandas debidamente presentadas por los ciudadanos (C.P., art. 241). Estas demandas han de cumplir con ciertos requisitos mínimos. “Y para que realmente exista una demanda -ha explicado la Corte-, es necesario que el actor formule un

cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, es claro que este cargo debe estar suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda (...) pues la corte no puede corregir, sin afectar el debido proceso constitucional, el defecto de ausencia de cargo”¹. Así, al estudiar la constitucionalidad del numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, la Corte sostuvo que “el ataque indeterminado y sin motivos no es razonable” ². En este mismo sentido, ha precisado la Corte que “la ausencia de un requisito sustancial como el concepto de la violación, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte y, por tratarse de una demanda inepta, debe proferirse sentencia inhibitoria”.³

La necesidad de justificar en forma clara, precisa, pertinente, específica y suficiente⁴ las acusaciones de inconstitucionalidad presentadas contra las normas legales, ha sido clasificada como una carga procesal básica a cumplir por los ciudadanos que ponen en movimiento el sistema de control constitucional, cuyo alcance ha sido explicado por esta Corporación al indicar que “entre el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas y las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, no sólo debe existir una correspondencia lógica sino que también es necesario que exista claridad en la exposición de la secuencia argumentativa.⁵ En verdad, mal haría la Corte en ejercer el control constitucional que se la confiado por mandato del artículo 241 Superior, sobre disposiciones legales en relación con las cuales el impugnante plantea argumentaciones ininteligibles o carentes de sentido lógico. Por ello, en estos eventos lo procedente es adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley”⁶. Tal carga implica, así, la obligación de determinar con claridad la forma en que las normas acusadas contradicen o desconocen lo dispuesto en la Carta Política, “con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad”.⁷

En el presente caso, en el primer cargo que formula el accionante en la demanda, solicita se declare la inconstitucionalidad de la expresión “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, referida a gobernadores y alcaldes, contenida en el numeral 1 del artículo 39 de la Ley 734 de 2002. Posteriormente, en la corrección de la demanda solicitada por el magistrado ponente mediante Auto del 21 de mayo de 2008, el accionante solicita además

de la expresión “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, la inconstitucionalidad de las expresiones “gobernadores” y “alcaldes”, que no estaban incluidas en la demanda inicial.

La Corte Constitucional en sentencia C-299 de 2002, M.P: Jaime Córdoba Triviño, precisó: “(...) la regulación de la acción de inconstitucionalidad no admite que se introduzcan normas adicionales en la corrección de la demanda, que impongan a la Corte adelantar nuevamente el trámite por ella agotado hasta la inadmisión de la demanda. Aceptar lo contrario generaría ineficiencias pues habría que modificar el programa de trabajo y reparto determinado por la Sala Plena de la Corporación, actualizar el informe de procesos y sentencias por parte de la Secretaría General de la Corte y realizar otro estudio del expediente para establecer la admisión o inadmisión de las nuevas normas demandadas, lo cual ocasionaría, en algunas oportunidades, que se reiterara indefinidamente este ciclo de presentación-inadmisión-corrección-adición, siendo ello contrario a los principios de eficacia y oportunidad de la administración de justicia”.

En el mismo sentido, la Procuraduría General de la Nación solicitó a esta Corporación que se declarara inhibida para pronunciarse respecto de la expresión “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, referida a gobernadores y alcaldes, contenida en el numeral 1 del artículo 39 de la Ley 734 de 2002. Manifestó lo siguiente: “(...) observa el Ministerio Público que el actor, en relación con las expresiones acusadas el inciso primero del artículo 39 de la ley 734 de 2002, que éstas no fueron identificadas en debida forma en la demanda inicial, pretendiendo corregir tal error en el escrito de corrección”.

Así las cosas, se observa que la demanda no cumple los requisitos de claridad y especificidad, pues el demandante acusa una parte del numeral primero de la norma demandada sin esgrimir en contra del mismo cargos atinentes a por qué la delimitación del ámbito territorial de la incompatibilidad es inconstitucional. Además, en lo que respecta a la aplicación de dicha delimitación territorial a “gobernadores” y “alcaldes”, el demandante no planteó argumentos específicos, lo cual trató de enmendar en el escrito de corrección. Sin embargo, en lugar de señalar por qué la delimitación territorial era inconstitucional si se aplicaba a cierto tipo de funcionarios, el demandante adicionó nuevos apartes objeto de su acusación que no estaban contenidos en la demanda. Lo anterior conduce a la Corte Constitucional a declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda referente

a la expresión “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, referida a gobernadores y alcaldes, contenida en el numeral 1 del artículo 39 de la Ley 734 de 2002.

Ahora bien, en lo referente al literal b del artículo 39 de la Ley 734 de 2002, referido a los diputados, el actor estima que dichos funcionarios no deben estar cobijados por la incompatibilidad señalada en la norma acusada y aduce que incluirlos viola los derechos al trabajo, a participar en el ejercicio de control del poder político y a la igualdad frente a los demás abogados que ejercen la profesión en el ámbito territorial correspondiente.

En primer lugar, es necesario destacar que la demanda acusa todo el literal b, pero los argumentos van dirigidos únicamente contra la incompatibilidad atinente a realizar gestiones ante autoridades jurisdiccionales. En efecto, el demandante dice: “(...) si bien la regla legal establece la limitación del ejercicio como apoderado o gestor lo sea “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción”, son múltiples las dificultades que alrededor de la expresión se presentan al contrastar dicha regla con la subregla: “actuar como apoderados o gestores ante entidades o autoridades... judiciales”. Por lo tanto, el actor no ataca la incompatibilidad aplicada a las “entidades o autoridades disciplinarias, fiscales o administrativas”.

Adicionalmente, en lo relacionado con las autoridades jurisdiccionales, el demandante plantea dos argumentos basados en el derecho a la igualdad. El primero compara a los diputados con otros funcionarios y el segundo compara a los diputados con los demás abogados. Sin embargo, el demandante no sustenta por qué los diputados deben ser tratados de manera diferente a los demás funcionarios del departamento, pero igual a los abogados particulares.

Sobre los cargos basados en el derecho a la igualdad, la Corte ha dicho que estos deben contar con la característica de ser específicos. Se debe “señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas”⁸, toda vez que “la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales”.⁹

Aunado a lo anterior, el actor a plantea un argumento que no es suficiente, pues señala que la Corte ya se pronunció sobre un problema jurídico similar al presente en la sentencia C-426 de 1996 y aduce que se debe reiterar lo dicho en esa sentencia, sin embargo, no argumenta por qué la Corte debe volver a pronunciarse sobre el mismo tema o que diferencia sustancial existe entre la anterior demanda, resuelta en la sentencia mencionada, y la presente demanda, de tal manera que no se resuelva como cosa juzgada.

Por las razones anteriores, le corresponde a la Corte inhibirse de proferir un fallo de mérito, por lo que se abstendrá de analizar la posible existencia de una cosa juzgada frente al literal b del artículo 39 de la Ley 734 de 2002, referido a los diputados.

VII. DECISIÓN

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:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las expresiones “en el nivel territorial donde hayan ejercido jurisdicción” y “diputados”, contenidas en el numeral 1 del artículo 39 de la Ley 734 de 2002 así como sobre el literal b, del numeral 1 del mismo artículo.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-918 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 Sentencia C-131/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Sentencia C-1256 de 2001, Fundamento 17. En el mismo sentido, ver las Sentencias C-1052 de 2001, C-402 de 2001, C-142 de 2001, C-561 de 2000, C-1370 de 2000, C-986 de 1999 y C-447 de 1997, entre muchas otras.

4 Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Sentencia C-1095 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Sentencia C-1298 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-236 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

8 Sentencia C-913 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Sentencia C-1115 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.