

C-199-94

Sentencia No. C-199/94

PARTICIPACION EN POLITICA

La constitucionalidad de la norma (art. 10 Decreto 2400/68) fue objeto de estudio por parte de esta Corte, la cual, mediante Sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993, declaró que la parte del precepto en cuya virtud se sancionaban sin discriminación las conductas que implicaban participación en política era exequible en lo referente a los empleados contemplados en la prohibición del artículo 127, inciso 2º, de la Constitución, e inexecutable en lo concerniente a los no cobijados por aquélla.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-453

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 30 (inciso final) de la Ley 27 de 1992.

Actor: FIDEL CASTRO MURILLO

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante acta del 21 de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

FIDEL CASTRO MURILLO, ciudadano colombiano, ha ejercido acción de inconstitucionalidad contra el artículo 30 (inciso final) de la Ley 27 de 1992.

Puesto que se han cumplido en su integridad los requisitos y trámites que indica el Decreto 2067 de 1991 y se ha recibido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a resolver.

II. TEXTO

La disposición acusada dice textualmente:

“Artículo 30. De la vigencia

Esta Ley rige a partir de su publicación y modifica en lo pertinente los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, el decreto reglamentario 1950 de 1973, la ley 13 de 1984, el decreto reglamentario 482 de 1985, la Ley 61 de 1987, el decreto reglamentario 573 de 1988 y las demás disposiciones que le sean contrarias con excepción de las normas existentes sobre la materia en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

El artículo 10º del Decreto Ley 2400 de 1968 continuará vigente en todas sus partes y para todos sus efectos, a partir de la vigencia de esta ley”. (Se subraya lo demandado).

III. LA DEMANDA

Dice el actor:

“La Constitución Política de Colombia de 1991, establece entre sus principios el de la participación ciudadana en todas las decisiones nacionales dentro de algunas reglamentaciones que en ningún momento se pueden constituir en prohibiciones a la misma Constitución y menos con el argumento de que existen leyes anteriores a la Constitución que prohíban determinado derecho otorgado por la Constitución de 1991 porque es violatorio de la Carta en su artículo 380 que taxativamente dice: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas...” Es claro entonces que esos decretos leyes que conformaban o hacían parte de la Constitución anterior quedaron derogados por lo menos en lo que fueran contrarios a la actual Constitución de 1991, como lo establece claramente en el artículo 4º de la misma Carta: “La Constitución es norma de normas... caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Por los argumentos anteriores expresamos que el Congreso de la República pasó por encima de la Constitución de 1991 al aprobar la Ley 27 de 1992, en su artículo 30 en último inciso, lo siguiente; “El artículo 10º del Decreto Ley 2400 de 1968, continuará vigente en todas sus partes y para todos sus efectos, a partir de la vigencia de esta Ley”.

El mencionado artículo del Decreto Ley 2400/68, precisamente prohíbe la participación de

todos los empleados del Estado en movimientos políticos y en las controversias de la misma índole, pero obviamente por esta razón planteamos que viola flagrantemente la Carta Política de Colombia, pues ésta en su artículo 40 numerales 1 y 3 del Título II de los Derechos, las garantías y los deberes en su Capítulo I de los Derechos Fundamentales establece como un derecho fundamental de todos los ciudadanos colombianos el derecho de elegir y ser elegido al igual que constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, en este estado de situaciones vemos que no nos prohíben a los trabajadores del Estado para tomar participación en los partidos y movimientos políticos tan solo por el hecho de ser ciudadanos colombianos, más sin embargo siendo concordantes con la Constitución de 1991 en su artículo 127 estableció en forma expedita los empleados para los que les esta prohibida la participación en partidos y movimientos políticos o en las controversias de esta índole, planteando incluso que para los demás empleados les está permitido este derecho constitucional que no puede ser violentado por una Ley de la República”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación, en concepto rendido el 10 de diciembre de 1993, solicita a la Corte que declare inexecutable la norma acusada en cuanto se refiere a los empleados no contemplados en la prohibición del artículo 127 de la Constitución y executable en cuanto hace a los no cobijados por ella.

Después de transcribir apartes de la Sentencia C-454 de 1993, proferida por esta Corporación, dice principalmente la Procuraduría:

“Según la Corte, la citada norma es inconstitucional en lo que se refiere a los empleados no contemplados en la prohibición del artículo 127, inciso 2º de la Constitución, y executable en cuanto concierne a los comprendidos por la mencionada prohibición constitucional.

Siendo esto así, entiende el Procurador que el último inciso del artículo 30 de la Ley 27 de 1992, de acuerdo con el cual se prolonga la vigencia del artículo 10º del Decreto 2400 de 1968, en todas sus partes y para todos sus efectos, debe ser interpretado en armonía con la mencionada decisión de la Corte Constitucional. De tal manera, que resultará executable en cuanto atañe a los servidores contemplados en la prohibición contenida en el segundo inciso del artículo 127 constitucional, e inexecutable en cuanto hace relación a los empleados no mencionados en dicha disposición superior”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corporación es competente para decidir de manera definitiva sobre la demanda en referencia, pues el precepto que ha sido acusado hace parte de una ley de la República (artículo 241-4 de la Constitución Política).

La norma examinada

Mediante el último inciso del artículo 30 de la Ley 17 de 1992 se ratifica expresamente la vigencia del artículo 10º del Decreto Ley 2400 de 1968, cuyo texto, en la parte pertinente, es como sigue:

“Así mismo a los empleados les está prohibido, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio, desarrollar actividades partidistas. Se entiende por tales: aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes; intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos; pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza; tomar en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra; coartar por cualquier clase de influencia o presión la libertad de opinión o de sufragio de los subalternos”.

La constitucionalidad de la norma que se acaba de citar fue objeto de estudio por parte de esta Corte, la cual, mediante Sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993, declaró que la parte del precepto en cuya virtud se sancionaban sin discriminación las conductas que implicaban participación en política (subrayada en el texto) era exequible en lo referente a los empleados contemplados en la prohibición del artículo 127, inciso 2º, de la Constitución, e inexecutable en lo concerniente a los no cobijados por aquélla.

La parte aludida del artículo 10º del Decreto 2400 de 1968 fue declarada parcialmente inexecutable en razón de la unidad normativa existente con el artículo 6º, numerales 16 y 17, del Decreto 1647 de 1991.

Dijo la Corte al analizar la constitucionalidad de las normas últimamente mencionadas:

“El artículo acusado, que hace parte de un decreto con fuerza de ley expedido con anterioridad a la vigencia de la Constitución, establece en sus numerales 16 y 17 dos prohibiciones para los funcionarios de la tributación, independientemente de su categoría y atribuciones específicas: la de “desarrollar actividades partidarias” y la de “pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario y comentar por medio de periódicos, noticieros u otros medios de información, temas de la misma naturaleza”. El primero de tales preceptos define como actividades partidarias: “aceptar la designación a formar parte de directorios y comités de partidos políticos, aún cuando no se ejerzan las funciones correspondientes, e intervenir en la organización de manifestaciones o reuniones públicas de los partidos”.

Una simple confrontación de los actos prohibidos en las disposiciones demandadas y de los sujetos a los cuales se aplican con las enunciadas previsiones constitucionales muestra a las claras que aquellas no son compatibles con éstas.

En efecto, desde el punto de vista material hay coincidencia, pues “desarrollar actividades partidarias” es lo que, en el lenguaje del nuevo Ordenamiento Fundamental, se entiende por “tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos (políticos)”, al paso que “pronunciar discursos o conferencias de carácter partidario” y comentar sobre temas políticos en los medios de información son formas de participación en las controversias políticas a que alude el artículo 127 de la Constitución y corresponden, además, al ejercicio de la libertad -garantizada por la Constitución (artículo 20) a toda persona- de expresar y difundir su pensamiento y opiniones. Los dos tipos de conductas están comprendidos en el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación del poder político, particularmente en lo que hace a la constitución de partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna -salvo las excepciones que están contempladas en la misma Carta-, la libre integración a ellos y la difusión de sus ideas y programas (artículo 40, numeral 3º, de la Constitución).

Por el aspecto subjetivo es evidente que entre el alcance de una y otra norma -la del artículo 127 de la Constitución y la del precepto impugnado- media la diferencia que hay entre el género y la especie: cuando la Constitución dispone que “los empleados no contemplados en la prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias” alude a los del Estado y a los de sus entidades descentralizadas, dentro de los cuales están comprendidos

indudablemente los de la tributación, quienes pertenecen a la Dirección de Impuestos Nacionales cuyo régimen de personal fue establecido por el Decreto 1647 de 1991.

Aplicando a estos trabajadores el mandato constitucional, habrá de concluirse: los empleados de la tributación que no ejerzan cargos de dirección administrativa pueden participar en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas en las condiciones que señale la ley.

Infiérese de lo dicho que el artículo 6º del Decreto 1647 de 1991 es inconstitucional en sus numerales 16 y 17 en cuanto cobija con la prohibición de tomar parte en actividades partidistas y en controversias políticas a todos los empleados de la tributación sin distinguir entre ellos, como sí lo hace la Carta Política de 1991, a cuyo tenor dichas posibilidades de participación política están vedadas únicamente a los servidores públicos taxativamente enunciados en su artículo 127, inciso 2º, pues los demás gozan de autorización para hacerlo en las condiciones que señale la ley. Se repite que la tarea de ésta se halla circunscrita por la norma constitucional a estatuir las condiciones dentro de las cuales pueden desarrollarse las actividades en mención, esto es el modo, tiempo y lugar en que resulta posible llevarlas a cabo, pero de ninguna manera para ampliar el radio de las prohibiciones constitucionales.

Así, pues, los numerales en cita habrán de ser declarados inexecutable en lo que se relaciona con servidores públicos no incluidos en la prohibición del artículo 127, inciso 2º, de la Constitución.

Adviértese que la inconstitucionalidad definida por la Corte no implica que los servidores públicos aludidos en tales normas queden todos automáticamente habilitados para el ejercicio de las enunciadas actividades políticas, pues -como los demás empleados estatales- quienes encuadren en las categorías que contempla el artículo 127, inciso 2º, de la Carta, están excluidos de aquellas. Por otra parte, la prohibición de utilizar los empleos para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política determinada cobija a la totalidad de los empleados al servicio del Estado.

Finalmente, debe recordarse que el ejercicio efectivo y concreto de la autorización constitucional prevista para los empleados no cobijados por las señaladas limitaciones, depende de las condiciones que señale la ley". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993).

Y concluyó, al determinar la unidad normativa:

“En el presente caso se encuentra que los artículos 10 del Decreto 2400 de 1968, parcialmente, 15, numeral 20, de la Ley 13 de 1984 y 158 del Código Penal, aplicables a servidores públicos, consagran prohibiciones cuyo contenido material es exactamente el mismo de los numerales 16 y 17 del artículo 6º del Decreto 1647 de 1991 que se declararán inconstitucionales, sin excluir a aquellos servidores que el artículo 107, inciso 3º, de la Constitución excluye expresamente, por cuanto no establecen distinción alguna”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993).

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que contempla el Decreto 2967 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

El inciso final del artículo 30 de la Ley 27 de 1992 es EXEQUIBLE en lo referente a los empleados contemplados en la prohibición del artículo 127, inciso 2º, de la Constitución Política, e INEXEQUIBLE en lo concerniente a los allí no cobijados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-199/94

EMPLEADOS PUBLICOS/PARTICIPACION EN POLITICA-Prohibición (Salvamento de voto)

La participación en política no es ilimitada, sino restringida por las condiciones que la ley señale; mientras no se dicte la ley, los empleados públicos no pueden actuar en política, como se reconoce en la sentencia. Como aún no se ha dictado la ley que señale las condiciones, pesa sobre los empleados públicos la prohibición absoluta de actuar en política.

EMPLEADOS PUBLICOS/PARTICIPACION EN POLITICA (Salvamento de voto)

Una actividad política ilimitada, desbordada, de parte de los empleados públicos, es contraria a la Constitución. En todos los municipios del país, empleados politiqueros podrán dedicarse desembozadamente a los menesteres clientelistas, impidiendo de paso a los simples ciudadanos el ejercicio de sus libertades políticas. El tiempo demostrará que el morbo politiquero seguirá siendo causa de males incalculables para la democracia colombiana.

Males cuyo origen está a la vista, pues se pone en manos de unos cuantos la administración pública para que la empleen como una arma en favor de su partido o su grupo.

Con el acostumbrado respeto, los suscritos Magistrados, nos permitimos exponer las razones de nuestra discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte Constitucional, al definir la exequibilidad del inciso final del artículo 30 de la Ley 27 de 1992,

en términos análogos a los que, en sentencia C-454/93, condujeron a declarar parcialmente exequible el artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, cuya vigencia corrobora el precepto que en esta oportunidad se demanda.

Como en esa ocasión lo manifestamos al salvar el voto en la mencionada decisión, disentimos de la concepción amplia que la mayoría sostiene en relación con el alcance de la participación de los servidores públicos en actividades partidistas o típicamente políticas, a partir de la interpretación del artículo 127 de la Carta de 1991 que, desde luego, no compartimos.

Nos corresponde, pues, en el caso presente, reiterar las razones que en la pasada nos motivaron a salvar el voto respecto de la decisión tomada por la mayoría, entre otras, en relación, con la norma a que remite la que es objeto del presente fallo.

Son ellas, las que se transcriben en seguida.

“...

Primera.- Vigencia del inciso tercero del artículo 127 de la Constitución.

La decisión que no compartimos partió de la base de la plena vigencia del inciso tercero del artículo 127. Nosotros, por el contrario, sostenemos que la norma sólo está vigente para permitir que se dicte la ley a que ella se refiere, no para permitir que los empleados públicos actúen en las actividades políticas. En efecto, veamos.

Dispone el inciso tercero:

“Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley”.

Es evidente que la frase transcrita está redactada en futuro: “podrán participar”, “en las condiciones que señale la ley”. Y su redacción implica lo siguiente:

a) Si el Constituyente hubiera querido que los empleados públicos a quienes se refiere el inciso tercero, pudieran participar en política desde el momento en que entró en vigencia la Constitución le habría bastado decir:

“... Podrán participar en dichas actividades y controversias”.

b) No lo quiso así y, por el contrario, subordinó la participación a “las condiciones que señale la ley”. Esto significa, de una parte, que la participación en política no es ilimitada, sino restringida por las condiciones que la ley señale; y de la otra, que mientras no se dicte la ley, los empleados públicos no pueden actuar en política, como se reconoce en la sentencia.

c) Pero, el que los empleados públicos no puedan participar en política mientras no se dicte la ley indicada en el inciso tercero, lleva necesariamente a una conclusión que la decisión mayoritaria olvidó: la exequibilidad de la norma demandada. Por qué? Por unas razones bien sencillas:

Como aún no se ha dictado la ley que señale las condiciones, pesa sobre los empleados públicos la prohibición absoluta de actuar en política. Y si no pueden actuar en política, cómo podría ser inexecutable una norma que sólo prohíbe algunas formas de intervención en política a una clase de empleados?

Segunda.- En el debate sostuvimos la tesis de que la norma acusada no era contraria al inciso tercero del artículo 127, por no estar éste plenamente vigente en razón de no haberse dictado la ley respectiva. Y agregábamos que no podría la Corte declarar la inexecutable demandada, pues ello equivaldría, ni más ni menos, a trazarle pautas al Congreso de la República en relación con este asunto.

Ahora la Corte, en virtud de la cosa juzgada constitucional, le ha notificado al Congreso que no podrá prohibir, en la ley que expida, a los empleados públicos su actuación ilimitada en política.

Y así tendremos a los empleados públicos como miembros de directorios políticos, directores de diarios, organizadores de campañas, pues el Congreso no podrá limitar sus actividades.

Tercera.- Una actividad política ilimitada, desbordada, de parte de los empleados públicos, es contraria a la Constitución porque viola el principio de la imparcialidad (artículo 209 C.P.); vulnera, además, el inciso segundo del artículo 123, según el cual “los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”, pues mal podrán estarlo quienes estén consagrados al servicio de una causa política.

Cuarta.- El país dió un paso gigantesco en la civilización de las costumbres políticas, cuando la Reforma Plebiscitaria de 1957 impuso a los empleados públicos la prohibición absoluta de intervenir en las luchas de los partidos. Ahora, so pretexto de hacer realidad la democracia participativa, se ha retrocedido.

Las consecuencias serán muy distintas a las ingenuas esperanzas; en todos los municipios del país, empleados politiqueros podrán dedicarse desembozadamente a los menesteres clientelistas, impidiendo de paso a los simples ciudadanos el ejercicio de sus libertades políticas.

Nada más distinto a la igualdad que esta nueva clase de empleados públicos al servicios de los partidos y grupos políticos, pagados por el erario y dueños de todo el poder que la administración pública pone en sus manos.

El tiempo demostrará que el morbo politiquero seguirá siendo causa de males incalculables para la democracia colombiana. Males cuyo origen está a la vista, pues se pone en manos de unos cuantos la administración pública para que la empleen como una arma en favor de su partido o su grupo.

Quinta.- Que la Constitución no autoriza la ilimitada participación de los empleados públicos en política, lo demuestran normas como el artículo 110, que “prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezcan la ley”. Esta norma permite concluir:

a) Las contribuciones prohibidas son todas, no solamente las que se hagan en dinero, sino las consistentes en servicios personales, como las contempladas en la norma acusada. No puede el empleado público, por ejemplo, contribuir políticamente siendo miembro de un directorio, u organizando una manifestación;

b) Como la ley que señale las excepciones a la prohibición no se ha dictado aún, la misma prohibición está vigente;

c) Así se tiene: de una lado, la participación en política a que se refiere el inciso tercero del artículo 127, no es posible hoy, por no haberse dictado la ley que señale sus condiciones; y

del otro, está vigente la prohibición absoluta del artículo 110, por no haberse dictado la ley que consagre excepciones.

Sexta.- El problema creado es de tal magnitud para la vigencia del sistema democrático, que, si la interpretación que no prohijamos fuere la correcta, la experiencia mostrará la necesidad de reformar la Carta en esta materia.

...”

De ahí que, en nuestro sentir, la norma en cuestión (inciso final del artículo 10 del decreto 2400 de 1968) haya debido declararse exequible, sin distingo alguno.

Fecha ut Supra,

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado