

C-366-95

Sentencia No. C-366/95

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Indebido ejercicio/REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA RAMA JUDICIAL-Inhabilidades

El Gobierno nacional se extralimitó o desbordó el preciso límite material de las atribuciones dadas, motivo por el cual el literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, modificado por el artículo 1o. del Decreto 2281 de 1989, será declarado inexecutable. En efecto, si el legislador ordinario hubiera otorgado facultades para modificar el régimen de carrera judicial o de personal de la rama Judicial, la norma cuestionada encajaría dentro de sus imperativos; pero mal puede estatuirse inhabilidades especiales, por ser extrañas a un régimen disciplinario, como calidades o exigencias para la elección o nombramiento de empleados y funcionarios de la rama judicial.

REF: Expediente No. D-847

Acción de inconstitucionalidad contra el literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, modificado por el artículo 1o. del Decreto 2281 de 1989.

Indebido ejercicio de facultades extraordinarias.

Actor:

JAIRO HERRERA ARDILA

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto dieciséis (16) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JAIRO HERRERA ARDILA, haciendo uso de la acción de inexecutable autorizada por el artículo 241 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación declarar

inexequible el artículo 3o. literal d) del Decreto 1888 de 1989, expedido el día 23 de agosto de 1989, por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por la Ley 30 de 1987.

Cumplidos los trámites que ordena la Constitución Política y la ley para esta clase de acciones y finalmente oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede la Corporación a dictar sentencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

“Decreto No. 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:

.....

“TITULO II

“De las Inhabilidades e Incompatibilidades

“CAPITULO I

“De las Inhabilidades

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

.....

“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”.

III. LA DEMANDA

El actor considera que el precepto viola los artículos 13 y 29 C.N., con fundamento en lo siguiente:

Estima el actor que la norma impugnada es discriminatoria, como quiera que al sentenciado por la comisión de un hecho punible doloso, le sobrevienen no solamente las inhabilidades generales descritas en el artículo 42 del Código Penal, sino que una vez cumplida o extinguida la pena, se le aplica además la limitación específica referida en la disposición acusada, con lo cual a los funcionarios de la Rama Judicial se les suman inhabilidades generales y específicas distintas a las de otros funcionarios del Estado.

De esta forma, la interdicción de derechos y funciones públicas impide al sindicado ejercer cargo público mientras dure la condena, para luego empezar a correr la inhabilidad especial por espacio de cinco años para ser designado o desempeñar un cargo o empleo en la Rama Judicial.

- Y agrega el demandante que al aplicarse una inhabilidad tras otra, se produce la violación del principio del non bis in idem previsto en el artículo 29 de la Carta Política que consagra el debido proceso.

Finalmente solicita a esta Corporación que declare la inconstitucionalidad de la norma demandada, por contrariar visiblemente los principios filosóficos y sociales de participación y control ciudadanos, que orientan el texto constitucional, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley 153 de 1887.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del Director General de Políticas Jurídicas y desarrollo legislativo, debidamente facultado para el efecto, dentro del término previsto en el artículo 7o. del Decreto 2067 de 1991, procedió a defender la constitucionalidad de la norma acusada en los términos que a continuación se resumen:

El artículo 3o. literal d) del Decreto 1888 de 1989, no desconoce el derecho a la igualdad; apoyándose en jurisprudencia de la Corte Constitucional, concluye que los sujetos cobijados por el régimen disciplinario tienen por su investidura un carácter especial, en razón a que quienes directamente están encargados de administrar justicia, son la personificación misma del Estado; por ello el régimen de inhabilidades que se exige implica una alta formación ética y moral de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional.

En relación con el segundo cargo, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, expone que el principio *non bis in idem* no se quebranta, en razón a que el demandante confunde el derecho penal y el disciplinario, debiéndose distinguir el delito, de la falta disciplinaria, pues ambas instituciones jurídicas apuntan hacia fines, intereses y procedimientos diversos; claramente distinguidos en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Concluye, afirmando que las órbitas de la normatividad de carácter penal y disciplinario no se interfieren, vale decir, que no se penaliza doblemente un hecho delictivo y disciplinario, y como tal, el legislador puede establecer las inhabilidades cuya finalidad es garantizar que quienes accedan al servicio público sean, por sus antecedentes personales, hombres intachables que cumplan con las expectativas de la comunidad. Por las consideraciones anteriores solicita la exequibilidad del literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 612 del 24 de abril de 1995, y en cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 2o. del artículo 241 y 5o. del artículo 278 de la Carta Política, procedió a rendir el concepto de constitucionalidad en el proceso de la referencia, en el cual solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 3o. literal d) del Decreto 1888 de 1989, con fundamento en las razones siguientes:

Que el artículo demandado, es inexecutable porque el Gobierno Nacional desbordó las atribuciones constitucionales conferidas en la Ley 30 de 1987, artículo 1o. literal j) que facultó al Presidente de la República para: “modificar el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional”, en razón a que el Decreto ley 1888 de 1989 consagró una inhabilidad aplicable no sólo a quienes deseen ingresar a la Rama Judicial sino también a las personas que, una vez vinculadas al servicio, se encuentran incursas en

dicha causal, que consiste en la prohibición de designar o desempeñar algún cargo en dicho sector, a quien haya sido condenado por la comisión de un delito doloso.

- Sostiene el señor Procurador que por encontrarse frente a una de la inhabilidades enunciadas en el artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, la Corte Constitucional debe acoger el fallo C-546 de 1993, mediante el cual se declaró que el Presidente de la República se extralimitó y desbordó el límite material de las atribuciones dadas por la Ley 30 de 1987, cuando profirió el Decreto 2281 de 1989 en su artículo 1o., que a su vez modificó el artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, en el sentido de suprimir del artículo citado la parte que dice “u homicidio culposo...”, siendo entonces inexecutable la disposición acusada por exceder el marco señalado por el Congreso de la República en la ley de facultades.

Estima el Procurador General de la Nación que la norma debe ser retirada por faltar un elemento esencial de la competencia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, toda vez que el precepto acusado hace parte de un decreto con fuerza de ley, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al señor Presidente de la República.

B. Desbordamiento en las Facultades Extraordinarias

Esta Corporación judicial ha venido sosteniendo en su doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias C-042 de 1993 y C-546 de 1993, la tesis de que el desbordamiento en el ejercicio de las facultades extraordinarias por el Presidente acarrea un vicio de constitucionalidad por falta de competencia, como requisito de validez de los actos jurídicos.

En efecto, la Corte consideró en sentencia C-546 de 1993, las siguientes razones jurídicas aplicables en el caso sub-exámene:

“1. La competencia, en derecho público, equivale a la capacidad en el derecho privado. Pero mientras en éste ésta es la regla, en aquél constituye la excepción, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por el ordenamiento. Es ella un presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple, como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado.

“...

2. La separación de las ramas del poder y la órbita restrictiva de competencia, son instituciones anejas al Estado de Derecho, pues constituyen instrumentos imprescindibles para el logro de la finalidad inmediata que esa forma de organización política se propone, a saber: la sujeción al derecho de quienes ejercen el poder. Eso significa que cada una de las ramas tiene funciones asignadas de acuerdo con el fin que se le atribuye, y que cada funcionario tiene un ámbito delimitado dentro del cual debe circunscribir el ejercicio de sus funciones. La actividad cumplida por fuera de esos ámbitos es ilegítima, es decir, constituye un supuesto de anulabilidad, pues sólo de esa manera se consigue que cada rama y cada funcionario despliegue su acción dentro de precisos límites normativos.

3. Las normas que habilitan a un órgano o a un funcionario para que temporariamente ejerza funciones que de modo permanente están atribuidas a otro, son de carácter excepcional y, por tanto, no extendibles más allá de los términos fijados en las respectivas normas de modo preciso. Al funcionario o al órgano se le atribuye competencia para que cumpla las funciones que claramente se le indican y sólo éstas. La extralimitación en el ejercicio de dichas funciones -que desde el punto de vista formal han podido ejercitarse de manera irreprochable- comporta falta de competencia y, por ende, ausencia del presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma.

“.....

6. Si las anteriores consideraciones son válidas en abstracto, dentro de una teoría general del Estado de Derecho, con mayor razón lo son en Colombia, donde con tanta frecuencia se opera el fenómeno de delegación de funciones legislativas en el Presidente de la República, y, por ende, un volumen tan significativo de la legislación está constituido por decretos-leyes.” (Cfr. Sentencia C-546 de noviembre 25 de 1993. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

C. Vigencia de la Norma Acusada

El literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, materia de acusación, como bien lo anota el Procurador General de la Nación, fue modificado expresamente por el artículo 1o. del Decreto 2281 de 1989, disposición ésta que se limitó a suprimir del mandato primeramente citado, la parte que dice “u homicidio culposo”, quedando su contenido en lo demás, redactado en idéntica forma.

En efecto, dice así tal mandato:

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

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

En consecuencia de lo anterior, la Corporación debe emitir pronunciamiento de fondo sobre el articulado.

D) Las Facultades Extraordinarias

En virtud de que la norma acusada surge al mundo jurídico como consecuencia de una habilitación legislativa producto del ejercicio de unas facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el Congreso de la República, la Corte constitucional procederá en primer término a su estudio, puesto que entraña un asunto de competencia, ya que ello equivale al ejercicio de las atribuciones otorgadas. Teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial de la Corporación, el control de constitucionalidad por este aspecto, se hará al amparo de la Carta Política de 1886, por ser ésta la vigente al tiempo en que tales facultades se confirieron.

1. Temporalidad

El Decreto 1888 de agosto 23 de 1989 fue expedido al igual que el Decreto 2281 de octubre 7 del mismo año, por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en la Ley 30 de 1987, artículo 1o., y dentro del término fijado en la misma para ello, el cual era de dos años contados a partir de la promulgación de la ley,

hecho que ocurrió el 9 de octubre de 1987, y publicado en el Diario Oficial No. 38.077. En consecuencia no hay reparo constitucional por este aspecto.

2. Materialidad

Las atribuciones legislativas de que quedaba investido el Presidente de la República fueron enunciadas por el legislador en el artículo 1o. de la Ley 30 de 1987, en forma expresa y taxativa, fijando los límites materiales en forma precisa a saber:

“Artículo 1o. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos años, contados a partir de la promulgación de la presente ley para:

“....

“j. Modificar el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional”.

De conformidad con el título del decreto 1888 de 1989 que dice “Por el cual se modifica el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional”, queda demostrado que el fundamento en el que se apoyó el Gobierno Nacional para expedir tal ordenamiento, no fue otro que el literal j) del artículo 1o. de la Ley 30 de 1987, antes transcrito, que lo autorizaba para “Modificar el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional”, hoy rama judicial.

En este orden de ideas, se advierte claramente que el literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, modificado por el artículo 1o. del Decreto 2281 de 1989, consagra una inhabilidad, aplicable no sólo a quienes deseen ingresar a la rama judicial, sino también a las personas que una vez vinculadas al servicio, se encuentren incursos en dicha causal, por haber sido condenados por delitos dolosos.

Conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la expresión “inhabilidad” tienen entre otras acepciones las siguientes: “Que por falta de algún resultado o por una tacha o delito, no puede obtener o servir un cargo, empleo o dignidad”, y “defecto o impedimento para ejercer empleos u oficios”. Igualmente la doctrina jurisprudencial emitida por la Corte Suprema de Justicia, definió la figura como “aquella circunstancia negativa del individuo, el defecto o impedimento para ejercer u obtener un empleo o que le

resta mérito para ejercer ciertas funciones en un caso determinado y se traduce en la prohibición legal para desempeñarlo independientemente de otros”. (Sentencia junio 9 de 1988. Dr. Fabio Morón Díaz).

En el mismo orden de ideas, esta Corporación, mediante sentencia C-546 de 1993, manifestó:

“Las inhabilidades, entonces, son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

“Así las cosas, las inhabilidades son de distinta índole, v.gr. generales, es decir, que operan para toda clase de empleados del sector público; específicas, para una determinada entidad o rama del poder, limitadas en el tiempo, permanentes, absolutas, relativas, etc.

Ahora bien, al examinar la atribución prevista en el artículo 1o. literal j) de la Ley 30 de 1987, el Presidente de la República estaba autorizado para “modificar el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional” y si “modificar” es variar, transformar, crear, innovar o enmendar, lo era únicamente en materia de régimen disciplinario y no para crear inhabilidades, figura extraña a un régimen disciplinario.

No obstante lo anterior, esta Corte examinó en su integridad la Ley 30 de 1987, que habilitó al legislador extraordinario para expedir la norma demandada, sin hallar ningún fundamento para deducir competencia al Presidente de la República, en el sentido de regular este régimen de inhabilidades. En consecuencia de lo anterior, considera esta Corporación que el Gobierno nacional se extralimitó o desbordó el preciso límite material de las atribuciones dadas, motivo por el cual el literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, modificado por el artículo 1o. del Decreto 2281 de 1989, será declarado inexecutable.

En efecto, si el legislador ordinario hubiera otorgado facultades para modificar el régimen de carrera judicial o de personal de la rama Judicial, la norma cuestionada encajaría dentro de sus imperativos; pero mal puede estatuirse inhabilidades especiales, por ser extrañas a un régimen disciplinario, como calidades o exigencias para la elección o nombramiento de

empleados y funcionarios de la rama judicial.

La Corte al respecto ha considerado en sentencia C-546 de 1993, lo siguiente:

“El régimen disciplinario, por su parte, está integrado por una serie de disposiciones legales en las que se consagran no solo la descripción de los deberes y prohibiciones a que están sujetos los empleados y funcionarios de determinada entidad o rama del poder público, sino también las faltas en que pueden incurrir, las sanciones aplicables, el procedimiento para su imposición, los funcionarios competentes para conocer de ellas, las causales de impedimento y recusación, términos de prescripción y caducidad, etc..” (Sentencia C-546 de noviembre 25 de 1993. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Siendo entonces inexecutable el literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, en la forma como quedó modificado por el artículo 1o. del Decreto 2281 de 1989, por exceder el marco señalado por el Congreso de la República en el artículo 1o. literal j) de la Ley 30 de 1987, no hay lugar a pronunciarse sobre los demás cargos de la demanda, en razón a que la norma citada fue proferida sin competencia legislativa.

No obstante lo anterior, la Corte considera que es necesario advertir que la Ley 190 de 1995 en su artículo 17 modificó el artículo 59A del Código Penal, consagrando una inhabilidad para el desempeño de funciones públicas, a cuyo tenor se lee “Inhabilidad para el desempeño de funciones públicas: los servidores públicos a que se refiere el inciso primero del artículo 123 de la Constitución Política quedarán inhabilitados para el desempeño de funciones públicas cuando sean condenados por delitos contra el patrimonio del Estado, sin perjuicio del derecho de rehabilitación que contempla el Código de Procedimiento Penal y en concordancia con el inciso final del artículo 28 de la Constitución Política”.

Igualmente es menester resaltar que la Ley 200 de 1995, por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico, contempló en su Capítulo V, artículo 42, que las inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos administrativos se entenderán incorporados en este Código, así mismo, el artículo 43 ibidem, previó, que constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, entre otras, 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 del ejercicio de su profesión o excluido de ésta.”

Esta Ley que adopta, como se ha dicho, el Código Unico Disciplinario, establece su vigencia y alcance en relación con las disposiciones generales o especiales que regulan materias disciplinarias, en los siguientes términos:

“Artículo 177. VIGENCIA. Esta Ley regirá cuarenta y cinco (45) días después de sus sanción, será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los Personeros, por las Administraciones Central y Descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la fuerza pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 175 de este Código.

“Las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstas en la Ley 190 de 1995 tienen plena vigencia.”

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

Por exceder el marco fijado por el legislador ordinario en el artículo 1o. de la Ley 30 de 1987, Declárese INEXEQUIBLE el literal d) del artículo 3o. del Decreto 1888 de 1989, y el artículo 1o. del Decreto 2281 de 1989, en la parte que textualmente reza:

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria