C-367-96

Sentencia C-367/96

FUNCION PUBLICA-Regulación legal

La regulación legal del ejercicio de la función pública no sólo contiene la ordenación de la actividad que debe desplegar el individuo responsable de la función pública en general, sino también la prescripción de la situación de cualquier otro servidor público, salvo expresa limitación constitucional y respetando el régimen constitucional en su integridad.

INHABILIDADES PARA CONTRALOR MUNICIPAL-Facultad legal de ampliarlas

El Constituyente con la consagración expresa de dos inhabilidades precisas para los contralores municipales sólo trata de asegurar un mínimo régimen de inhabilidades para tales funcionarios, sin excluir la posible ampliación de tal régimen a través del desarrollo legal. Dentro de la facultad que tiene el legislador para regular el ejercicio de la función pública se encuentra la posibilidad de establecer un régimen legal y general de inhabilidades de un grupo determinado de servidores públicos, y tal facultad es la que se desarrolla en el artículo demandado. Es admisible constitucionalmente que el legislador prevea para el contralor municipal inhabilidades adicionales a las establecidas. La norma constitucional al indicar que la ley establecerá las demás calidades requeridas para ser elegido contralor municipal no se refería únicamente a las positivas, sino también a las negativas, pues no distinguió entre ellas y dentro de las calidades o requisitos negativos se encuentran a las inhabilidades.

Referencia: Expediente D-1246

Acción pública de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994).

Actor: Ramiro Rodríguez López.

Magistrado Ponente:

Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano RAMIRO RODRIGUEZ LOPEZ, haciendo uso de la acción pública de inexequibilidad establecida por el artículo 241 de la Constitución Política, solicita a esta Corporación que declare que el literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994) es inexequible.

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

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de la disposición acusada en la demanda es del siguiente tenor:

"LEY 136 DE 1994

"(junio 2)

"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

"ARTICULO 163. (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994). Inhabilidades. No podrá ser elegido Contralor quien:

(…)

c) Esté incurso dentro de las inhabilidades señaladas en el artículo 95 y parágrafo de esta Ley, en lo aplicable."

El texto subrayado es el demandado.

1. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas.

Para el actor, la parte acusada de la Ley 136 de 1994 es contraria a lo dispuesto por el artículo 272 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la Demanda.

El actor manifiesta que el artículo 272 constitucional, el cual señala las inhabilidades del contralor municipal, es de naturaleza cerrada, pues no faculta expresamente al legislador para ampliar las inhabilidades de dicho funcionario, añade el demandante que se debe entender, entonces, que la norma superior citada es restrictiva y no admite posibilidad de extensión a través de la Ley.

Por ello, el ciudadano concluye que el legislador invadió las órbitas propias y exclusivas del constituyente al expedir el literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994), porque tal disposición establece unas nuevas causales de inhabilidad para los contralores municipales no contempladas dentro del artículo 272 de la Carta.

IV. INTERVENCION OFICIAL

La abogada Diana Fajardo Rivera, en su calidad de Secretaria General del Ministerio de Interior, mediante escrito enviado a esta Corporación interviene en el proceso de la referencia y solicita que se declare la constitucionalidad del literal c) del artículo 9º de la Ley 177 de 1994, subrogado por el artículo 163 de la Ley 136 de 1994.

Las consideraciones expuestas por la representante del Ministro del Interior son las siguientes, en resumen:

El legislador tiene la facultad de interpretar la Carta y de establecer restricciones al derecho fundamental de ser elegidos y de ocupar cargos públicos, cuando quiera que ello resulte necesario para garantizar y preservar la neutralidad y la transparencia de la función pública.

Manifiesta la interviniente que la posición del demandante no es de recibo porque llevaría a sostener erróneamente que la inhabilidad establecida en el artículo omitido de la Constitución, para el servidor público que haya sido condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, no resultaría aplicable, pues se trata de una de las inhabilidades establecidas en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, al cual se remite la norma acusada.

Añade, que tal inhabilidad se puede aplicar precisamente a los contralores municipales en virtud del reenvío que realiza el texto legal demandado.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación rindió en término el concepto fiscal de su competencia, y en él solicitó a la Corte Constitucional que declare exequible el literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994).

El Despacho del Procurador General de la Nación fundamenta su solicitud dentro de este proceso, en las consideraciones que se resumen:

El control fiscal corresponde al ejercicio de la función pública y como tal, dicho ejercicio debe estar sujeto a los parámetros atinentes a la función antes citada. Advierte que a través de la Ley al Congreso le compete la potestad que se le ha atribuido de desarrollar la norma fundamental, y por tanto, al tenor de los artículos 123, 124 y 150-23 de la Constitución, es claro que el ejercicio de las funciones de los servidores públicos y la responsabilidad en que puedan incurrir, debe ser regulado por ésta.

Luego de citar la sentencia No. C-231/95 de la Corte Constitucional, en la cual se declara exequible, entre otros temas, la regulación de inhabilidades de alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales, el Procurador advierte que si la jurisprudencia constitucional avala la facultad legal de estatuir libremente el régimen de inhabilidades para los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular, debe entenderse que en el caso de los contralores municipales, el legislador cuenta con la misma facultad.

El Ministerio Público expresa que la Constitución sólo prevé los aspectos generales en relación con el desempeño de un cargo público, para dejarle a la Ley la determinación de las circunstancias específicas en cada momento histórico, dentro de las cuales se encuentran las inhabilidades. Concluye que el artículo 272 constitucional contiene el mínimo de inhabilidades aplicables al contralor municipal y que nada se opone expresamente en la Carta Política para cumplir dicho régimen normativo.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la acción de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, dado que el precepto demandado forma parte de una Ley de la República.

Segunda. La materia de la demanda.

En resumen, el demandante funda el cargo de la violación alegada en que la norma acusada establece un listado de inhabilidades adicionales a las contenidas en el artículo 272 de la Carta que le permitió soslayar la disposición superior citada, pues en ésta se determinaron taxativamente las únicas inhabilidades aplicables al contralor municipal, así las cosas, inicialmente, la Corte abordará el tema de la regulación legal de la función pública, para luego definir específicamente la procedencia constitucional del establecimiento legal de inhabilidades al contralor municipal.

Tercera. Regulación legal de la función pública en los distintos niveles de la administración.

El artículo 123 de la Constitución Política señala que los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución y la ley; de la misma forma, el artículo 150-23 Ibídem establece que el legislador expedirá las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas; así, se puede afirmar que existe una facultad del legislador en la regulación del ejercicio de la función pública, esto es, sobre la actualización de la función antes citada, en la cual juega tanto el acto como el actor.

De lo expuesto se desprende que la regulación legal del ejercicio de la función pública no sólo contiene la ordenación de la actividad que debe desplegar el individuo responsable de la función pública en general, sino también la prescripción de la situación de cualquier otro servidor público, salvo expresa limitación constitucional y respetando el régimen constitucional en su integridad.

Ahora bien, el legislador en ejercicio de su competencia constitucional de regulación del ejercicio de funciones públicas de los servidores del Estado no tiene un ámbito absoluto de acción, pues su actividad esta condicionada por el respeto a los derechos de la persona que presta la función en comento. Al respecto la Corporación ha señalado lo siguiente:

"… no le es dable al legislador señalar requisitos que, sin justificación razonable y objetivamente atendible, vulneren el principio de igualdad o restrinjan mas allá de lo que sea razonablemente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan restricciones no admisibles en relación con el derecho o bien que se busca proteger. La exigencia de razonabilidad ha sido una constante jurisprudencial que esta Corporación ha aplicado reiteradamente a los casos que plantean dicha problemática.

(…)

En ese orden de ideas, diferenciaciones artificiosas que no se compadezcan con las limitaciones constitucionalmente admisibles a la luz de los principios de libertad e igualdad que consagra la Carta, se traducirían en discriminaciones injustificadas y en intervenciones ilegítimas.

Se reitera que aunque la Carta faculta al Legislador para supeditar el ejercicio de funciones y cargos públicos a condiciones y requisitos, para esta Corte cualquier limitación a los derechos consagrados en los artículos 13 y 40-7 Superiores debe consultar los valores, principios y derechos de la Carta, so pena de profundizar la desigualdad social mediante la negación del núcleo esencial de tales derechos, los cuales tienen además incidencia en el ejercicio del derecho al trabajo. La exigencia de requisitos o condiciones excesivas, innecesarias o irrazonables para aspirar a ejercer un cargo o función pública, violaría el contenido esencial de los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a escoger y ejercer profesión u oficio y a participar efectivamente en el ejercicio del poder político.1

Tercero. Las inhabilidades de los contralores municipales.

En el caso de los contralores departamentales, distritales y municipales, el inciso 8º del artículo 272 de la Carta sólo establece dos inhabilidades para el funcionario aludido, las cuales son: a) no podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección; y b) ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

La Corte acoge la interpretación que formula la intervención del Ministerio del Interior y que se expresa en el concepto del Procurador, en cuanto encuentra que el Constituyente con la consagración expresa de dos inhabilidades precisas para los contralores municipales sólo

trata de asegurar un mínimo régimen de inhabilidades para tales funcionarios, sin excluir la posible ampliación de tal régimen a través del desarrollo legal.

En efecto, como se señaló anteriormente, dentro de la facultad que tiene el legislador para regular el ejercicio de la función pública se encuentra la posibilidad de establecer un régimen legal y general de inhabilidades de un grupo determinado de servidores públicos, y tal facultad es la que se desarrolla en el artículo demandado.

Por otro lado, la consagración constitucional de inhabilidades de un cierto grupo de funcionarios no excluye la competencia del legislador para establecer otras inhabilidades pues existe una competencia general de regulación a cargo del Congreso en ese aspecto. La situación sería diferente si obrará una prohibición expresa sobre la consagración adicional de inhabilidades o que existiera un estatuto completo de inhabilidades en la propia Constitución.

Por otro lado, el propio artículo 272 C.P., en su inciso 7º, preceptúa que "para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley" (subrayas fuera de texto).

La norma constitucional al indicar que la ley establecerá las demás calidades requeridas para ser elegido contralor municipal no se refería únicamente a las positivas, sino también a las negativas, pues no distinguió entre ellas y dentro de las calidades o requisitos negativos se encuentran a las inhabilidades.

En relación con el anterior juicio la Corte ha expresado:

De otra parte, es indispensable que la normatividad aplicable, como lo hace la Constitución en cuanto al orden nacional, prevea los requisitos para acceder al empleo, tanto los positivos como los negativos.

Al establecerse los requisitos negativos, es decir, las causales de inhabilidad, cuya ocurrencia implica la inelegibilidad de la persona en quien concurren, se exige que ella no se encuentre en determinada situación previa en el momento de efectuarse la elección."3

En ese orden de ideas, es admisible constitucionalmente que el legislador prevea para el

contralor municipal inhabilidades adicionales a las establecidas por el artículo 272 de la Carta, por tanto, los cargos formulados por el actor contra el artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994), no son de recibo en este proceso.

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

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLE el literal c) del artículo 163 de la Ley 136 de 1994 (subrogado por el artículo 9º de la Ley 177 de 1994).

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia No. C-537/93. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara.

2 Ver sentencias de la Corte Constitucional Nos. C-509/94 y C-558/94, entre otras.

3 Corte Constitucional. Sentencia No. C-194 de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo.