

Sentencia C-631/96

FUNCION PUBLICA-Naturaleza

La función pública, implica el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines. Se dirige a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se exige de ella que se desarrolle con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, que permitan asegurar su correcto y eficiente funcionamiento y generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante la comunidad.

SERVIDOR PUBLICO-Inhabilidades

Quienes como servidores públicos acceden a la función pública deben reunir ciertas cualidades y condiciones, que se encuentren acordes con los supremos intereses que en beneficio de la comunidad se gestionan a través de dicha función. Y, es por ello que tanto la Constitución como la ley regulan las inhabilidades que comportan la carencia de dichas cualidades e impiden a ciertas personas acceder a la función pública.

INHABILIDADES-Documentación falsa/FUNCION PUBLICA-Inhabilitación/INHABILIDADES-Pena accesoria

La sanción consistente en la inhabilitación constituye una pena accesoria, que es consecuencia de la responsabilidad deducida dentro del correspondiente proceso penal o disciplinario, y que comporta naturalmente la imposición de una pena principal. Y juzgada la conducta penal o disciplinaria y, establecida por consiguiente la correspondiente responsabilidad, se ha asegurado dentro de la respectiva actuación procesal el derecho al debido proceso, que cobija tanto a la imposición de la pena principal como la de la accesoria. La inhabilidad contemplada en la norma, constituye una sanción accesoria impuesta a través del proceso penal o disciplinario.

Referencia: Expediente D-1326.

Normas demandadas:

Ley 190 de 1995, artículo 5 (parcial).

Actor: José Eurípides Parra Parra.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996)

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano José Eurípides Parra Parra, contra el inciso 2 del artículo 5 de la Ley 190 de 1995, afirmando su competencia con fundamento en lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma en referencia, destacando en negrilla el aparte normativo que se acusa, así:

### LEY 190 DE 1995

Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

El Congreso de Colombia,

Decreta:

Artículo 5. En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta

la infracción.

Cuando se advierta que se ocultó la información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años.

### III. LA DEMANDA.

Según el demandante, el segmento normativo que se acusa viola las disposiciones constitucionales contenidas en los arts. 29, 113, 121, 250, 277-6 y 278. El concepto de la violación lo hace consistir básicamente en lo siguiente:

En el caso concreto del párrafo acusado, debe garantizarse un debido proceso que permita a la persona a quien se le imputa la ocultación de información o la aportación de documentación falsa para sustentar los datos reseñados en la hoja de vida, ejercer su derecho de defensa, porque “de facto se está condenando a la inhabilitación sin un debido proceso, a mas que se está dejando que la autoridad administrativa desempeñe papel de juez penal ya que ella misma juzgará la falsedad del documento en los distintos tipos penales que existan, desvirtuando el principio de juez natural y de paso violando la división de poderes públicos con la consiguiente demostración de una autoridad arbitraria colocándose más allá de los senderos de la función administrativa y violando de manera trivial el régimen penal colombiano.....”, de modo que la administración sustituye a la Fiscalía General de la Nación y a los jueces penales en una función que es privativa de éstos.

### IV. INTERVENCION DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA .

La ciudadana Ana Victoria Críales Martínez, en su calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública, y con arreglo a la delegación conferida mediante la resolución 6152 del 10. de diciembre de 1993, que la habilita para actuar en toda clase de procesos judiciales que interesen a dicho Departamento, solicitó a esta Corporación declarar exequible la norma acusada, con los siguientes argumentos:

El debido proceso no se vulnera con la norma impugnada, dado que no se ordena la

imposición de una sanción en sí misma e independientemente, sin el proceso preliminar respectivo, por el contrario, se tiene en cuenta la ocurrencia del hecho constitutivo como delito en el proceso penal, o como falta en el proceso disciplinario y, por lo tanto, la posible imposición de la pena accesoria consistente en la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, que esta prevista en el art. 42 del Código Penal.

De otro lado, respecto de las sanciones en el proceso disciplinario, la ley 200 de 1995 prescribe en su art. 30, que igualmente constituyen sanciones accesorias “las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagrados en la ley 190 de 1995”.

Tanto en materia penal como disciplinaria la sanción de inhabilidad para ejercer funciones públicas no se constituye de manera alguna como una pena adicional, sino como una sanción accesoria a la principal y lo que hace la ley 190 de 1995 es establecer el término por el cual tendrá vigencia esa inhabilidad como pena o sanción accesoria dentro de cada uno de los respectivos procesos.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

“En efecto, la inhabilidad para ejercer funciones públicas es, según lo determina el Código Disciplinario Unico, en su artículo 30, una de las sanciones accesorias a que están sometidos los servidores públicos por la comisión de faltas disciplinarias, su imposición como correctivo se produce con el acto mediante el cual finaliza el proceso respectivo adelantado según la Ley Disciplinaria. Esto significa que no puede pensarse en la aplicación de tal sanción sino en la medida en que se haya adelantado un proceso administrativo disciplinario y determinado, mediante el cumplimiento de todas las formalidades inherentes a ese proceso, que existió la comisión de una falta grave y se configuró la responsabilidad en cabeza del servidor público. Igual recorrido se puede predicar bajo la óptica del proceso penal”.

“Ahora bien, al examinar el texto legal cuestionado se observa que la inhabilidad allí prevista se aplicará como correctivo ‘sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar’, lo cual conduce necesariamente al intérprete del mismo a concluir que tanto el proceso penal como el proceso disciplinario han de ser observados por los funcionarios facultados para imponer la sanción accesoria que es objeto de análisis. Haciendo la salvedad de lo dispuesto en el Código Disciplinario Unico en el parágrafo de su artículo 30, en el sentido de que en aquellos casos la conducta haya originado sanción penal, la inhabilidad

procederá siempre y cuando no hubiere sido impuesta en el respectivo proceso jurisdiccional”.

“Es de anotar aquí que así como en la ley disciplinaria la inhabilidad está consagrada como una sanción accesoria, en la Ley Penal Colombiana ella aparece como una pena accesoria bajo la denominación de interdicción de derechos y funciones públicas (numeral 3o. del artículo 42 del Código Penal Colombiano), cuando no se establezca como principal”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Planteamiento del problema.

Según aparece de los términos de la demanda el actor censura el acápite normativo acusado, porque a su juicio es inconstitucional que el legislador establezca una sanción como la inhabilidad para ejercer funciones públicas por tres años, que opera en forma automática y se hace efectiva por la autoridad administrativa, sin que se observe el debido proceso.

### 2. Análisis de los cargos de la demanda.

2.1. La función pública, implica el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.

La función pública, por lo tanto, se dirige a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se exige de ella que se desarrolle con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad (art. 209 C.P.), que permitan asegurar su correcto y eficiente funcionamiento y generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante la comunidad.

En este orden de ideas, quienes como servidores públicos acceden a dicha función deben reunir ciertas cualidades y condiciones, que se encuentren acordes con los supremos intereses que en beneficio de la comunidad se gestionan a través de dicha función. Y, es por ello que tanto la Constitución como la ley regulan las inhabilidades que comportan la carencia de dichas cualidades e impiden a ciertas personas acceder a la función pública.

Algunas de dichas inhabilidades surgen de la circunstancia de haber sido condenado por sentencia judicial a la suspensión del ejercicio de la ciudadanía, o a la privación temporal o a la pérdida absoluta de los derechos políticos, o a pena privativa de la libertad, (arts. 98, 99, 175-2, 179 y 183), o bien pueden estar determinadas por la imposición de una sanción de tipo disciplinario.

2.2. El Código Penal, teniendo en cuenta la importancia o entidad de las penas, las clasifica en principales (prisión, arresto y multa, art. 41), según que se impongan de manera autónoma, a consecuencia de una infracción penal, y accesorias (restricción domiciliaria, pérdida de empleo público u oficial, interdicción de derechos y funciones públicas, prohibición del ejercicio de un arte, profesión u oficio, etc., art. 42), cuando suponen una pena principal a la cual se unen o acceden.<sup>1</sup>

También la ley 200 de 1995, “Código Disciplinario Unico”, con el mismo criterio, establece para los infractores de las normas disciplinarias sanciones principales (amonestación escrita, multa, suspensión de funciones, terminación del contrato de trabajo de prestación de servicios, remoción, desvinculación del cargo según el artículo 278 de la Constitución, pérdida de la investidura para miembros de las Corporaciones públicas, etc., art. 29), y sanciones accesorias, que están previstas en el artículo 30.

Concretamente, en relación con la inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas dicha norma dispone, en lo pertinente:

“Son sanciones accesorias las siguientes:

1. Las inhabilidades para ejercer funciones públicas en la forma y términos consagradas en la Ley 190 de 1995.”

“PARAGRAFO-. En aquéllos casos en que la conducta haya originado sanción penal la inhabilidad procede siempre y cuando no hubiere sido impuesta en el respectivo proceso, igualmente como consecuencia de faltas graves o gravísimas.”

“En los casos en que la sanción principal comporte inhabilidad, en el mismo fallo se deberá determinar el tiempo durante el cual el servidor público sancionado queda inhabilitado para ejercer cargos públicos. En firme la decisión, tendrá efectos inmediatos.”

"Cuando el servidor público sancionado preste servicios en otra entidad oficial, deberá comunicarse al representante legal de ésta para que procede a hacer efectiva la inhabilidad ."

(....)

2.3. Observa la Corte, que ciertas inhabilidades, como se vio antes, sólo pueden surgir como consecuencia de condenas impuestas a través de sentencias judiciales, o bien de decisiones adoptadas en procesos disciplinarios, en virtud de las cuales se deduce la responsabilidad por un hecho ilícito o por la comisión de una falta disciplinaria.

2.4. La norma que de la ley 190 de 1995 se acusa, regula la hipótesis de las personas que para acceder a la función pública ocultan información o aportan documentación falsa, como sustento de los datos que figuran en sus hojas de vida, en el sentido de que sin perjuicio, esto es, dejando a salvo o independiente de la responsabilidad penal o disciplinaria que se les puede exigir, quedan inhabilitadas para ejercer funciones públicas por el término de 3 años.

2.5. El examen de constitucionalidad de la norma acusada sólo es posible adelantarla analizando en forma conjunta y sistemática los dos estatutos normativos mencionados, esto es, del Código Disciplinario Único y de la Ley 190 de 1995, en punto a la sanción accesoria de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas.

Para declarar o determinar la responsabilidad penal o disciplinaria, es necesario que se observe el debido proceso dentro de la correspondiente actuación procesal de carácter penal o disciplinaria.

La sanción consistente en la inhabilitación mencionada, constituye una pena accesoria, que es consecuencia de la responsabilidad deducida dentro del correspondiente proceso penal o disciplinario, y que comporta naturalmente la imposición de una pena principal.

2.6. Podría pensarse, como lo hace el demandante, que el entendimiento de la norma conduce a considerar que una cosa es la responsabilidad penal o disciplinaria que se le puede deducir a la persona a quien se le imputa la aludida conducta y otra muy diferente es la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas que operaría en forma autónoma e

independiente y que podría ser aplicada por la administración; es decir, que dicha inhabilitación tendría operancia, con independencia de que en el proceso penal o disciplinario el imputado resulte inciso en la correspondiente responsabilidad. De este modo, quedaría a la discrecionalidad y arbitrio de la administración, mediante el ejercicio de una especie de autotutela y sin observar el debido proceso, determinar la existencia de la aludida inhabilitación.

Entendida así la norma sería inconstitucional, porque sin haberse establecido previamente la responsabilidad penal o disciplinaria e impuesto una pena principal, se le estaría aplicando una especie de sanción o una prohibición para acceder al servicio público que no tiene como causa la existencia probada de una conducta ilícita o irregular, a través del respectivo proceso, más aún si se considera que como el derecho al acceso a la función pública (art. 40-7. C.P.) tiene el carácter de fundamental, su restricción, con mayor razón, sólo es posible por la vía de una sanción de tipo penal o disciplinario, impuesta con la observancia del debido proceso.

No obstante, si se entiende la norma mediante la interpretación sistemática y de conjunto de los referidos estatutos que se ha realizado, teniendo en cuenta la mutación legislativa contenida en el citado artículo 30, en el sentido de considerar que dicha inhabilitación es una sanción accesoria, naturalmente la norma resulta ajustada a la Constitución.

En las circunstancias anotadas, la Corte declarará exequible la disposición acusada bajo el entendido de que la inhabilitación contemplada en el inciso 2o de la norma demandada, constituye una sanción accesoria impuesta a través del proceso penal o disciplinario.

## VI. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el inciso 2o del artículo 5° de la Ley 190 de 1995, bajo el entendido de que la inhabilitación allí prevista constituye una sanción accesoria que debe ser impuesta a través del correspondiente proceso penal o disciplinario.

Notifíquese, comuníquese, 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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Reyes Echandia, Derecho Penal, Parte General, Bogotá, Externado, 1981, p.p. 369.