

Sentencia C-656/97

INHABILIDADES ELECTORALES-Alcance general

Respecto del numeral 8° del artículo 179 constitucional, la Corte ha manifestado que se trata de una inhabilidad electoral, no específica para los congresistas, sino aplicable a todos los ciudadanos que aspiran a ser elegidos en corporaciones y cargos públicos. Resulta claro que la norma acusada no regula una incompatibilidad para el ejercicio de un cargo, sino una inhabilidad constitucional de carácter general y absoluta por medio de la cual se busca evitar que las personas sean elegidas al mismo tiempo para más de una corporación o cargo público.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ley disciplinaria puede regular inhabilidades

El precepto acusado en nada contraviene el principio de unidad de materia, toda vez que si bien stricto sensu las inhabilidades no forman parte del régimen disciplinario, “es perfectamente admisible que una ley disciplinaria regule también las inhabilidades pues existe entre estos temas una conexidad temática e instrumental razonable, que permite considerarlos como una misma materia, pues la violación del régimen disciplinario puede configurar una inhabilidad y, a su vez, el desconocimiento de las inhabilidades puede configurar una falta disciplinaria”.

DERECHO DISCIPLINARIO-Conformación

El derecho disciplinario esta conformado por el conjunto de disposiciones a través de las cuales se exige a los funcionarios públicos o a quienes aspiren a detentar tal calidad, un determinado comportamiento, acorde con el adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado y, precisamente, las inhabilidades e incompatibilidades consagran prohibiciones e impedimentos afines a tales cometidos, lo cual, de hecho, las integra al régimen disciplinario.

Referencia Expediente D-1712 y D-1741

Demandas de inconstitucionalidad contra los numerales 4° y 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

Actores: Liliana Rodríguez González y Alvaro Hernán Echeverry Cabrera

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997)

## I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Liliana Rodríguez González y Alvaro Hernán Echeverry Cabrera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron por separado la inexecuibilidad de los numerales 4° y 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

En sesión del 16 de junio de 1997, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió acumular las demandas presentadas por los señalados ciudadanos, referenciadas con los números de radicación D-1712 y D-1741, para que fueran decididas en una misma sentencia.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de las normas acusadas es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

Ley 200 de 1995

Artículo 44. Otras incompatibilidades.

“.....

“4. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación o un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

“5. No podrán ser elegidos diputados ni concejales quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección, hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni quienes en cualquier época y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesión o se encuentren en interdicción para la ejecución de funciones públicas.

“.....”.

### III. LA DEMANDA

Estiman los demandantes que las normas acusadas son violatorias de los artículos 158, 169, 298, 299, 311 y 312 de la Constitución Política.

#### 2. Fundamentos de la demanda

Los cargos formulados por los demandantes coinciden en que los numerales 4° y 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, vulneran el principio constitucional de la unidad de materia, según el cual es inadmisibles que dentro de una ley se hallen disposiciones o modificaciones que no tengan relación de fondo con su contenido material. En este sentido, los numerales acusados, insertos en la Ley 200 de 1995 por la cual se regula el Régimen Disciplinario Único de los servidores públicos, nada tiene que ver con dicha normatividad, pues desarrollan asuntos atinentes al régimen Municipal y Departamental y al sistema electoral, temas para cuya regulación la Constitución Política ha previsto la expedición de leyes especiales y expresas, como lo es la Ley 136 de 1994.

Dentro de ese contexto, el demandante Echeverry Cabrera asegura que las normas acusadas

desconocen el principio constitucional de la jerarquía normativa, pues regulan un asunto que le es propio a las leyes especiales sobre organización del régimen de inhabilidades de los miembros de las corporaciones públicas territoriales. En este sentido afirma que “...es indiscutible la ausencia de relación causal entre las normas antes descritas, toda vez que de ninguna manera puede entenderse que constituya infracción al comportamiento de los servidores públicos, el hecho de renunciar a su cargo o empleo público y formular sus aspiraciones tendientes a ocupar cargos de elección popular, pues en caso de admitir semejante postura, ello significaría sin lugar a dudas una violación a los derechos políticos consagrados en el mandato 40 de la Carta Política.”

De otro lado, el mismo demandante considera que las normas referenciadas van en contravía del artículo 5° de la Ley 57 de 1887, según el cual, las disposiciones relativas a asuntos especiales prefieren a las de carácter general.

Por último, y con base en las Sentencias C-531/95 y C-025/93 de la Corte Constitucional, el demandante considera que la vulneración al principio constitucional de la unidad de materia no constituye un vicio de forma de la ley, sino un verdadero vicio de fondo, y que por lo tanto, la oportunidad para interponer la acción de inexequibilidad no ha caducado.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio del Interior

Dentro de la oportunidad legal prevista en el proceso de la referencia intervino el ciudadano Rodolfo Mayorga Caballero, en representación del Ministerio del Interior, para solicitar a esta Corporación que se declaren constitucionales los numerales 4° y 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, por considerar que las normas en comento guardan armonía con el contenido general de la ley en la cual se hallan insertas, toda vez que buscan imponer una talanquera a los despropósitos de los funcionarios públicos interesados en proponer su nombre para cargos de elección popular.

##### 2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Dentro de la misma oportunidad procesal intervino, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el doctor Alvaro Namén Vargas, para defender la constitucionalidad de

las normas demandadas. Aduce el interviniente que, de entrada, la aplicación del principio de la unidad de materia no puede ser restrictiva y rigorista, so pena de impedir el normal desenvolvimiento de la actividad legislativa. Señala por tanto que la inclusión de temas diferentes dentro de un mismo cuerpo legal se justifica en la medida en que el legislador debe abordar diversos campos relacionados con un mismo asunto, pues los preceptos legales afectan más de una órbita jurídica, y que por lo tanto, sólo hay vulneración del principio de la unidad de materia cuando dichas medidas no encuentran una conexión lógica y razonable con el tema central que desarrolla la ley.

En cuanto a los numerales 4° y 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, el interviniente considera que aquellos tienen razonable conexidad con el Régimen Único Disciplinario, pues se refieren a las inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios públicos que desean acceder a los cargos territoriales de elección popular, en la medida en que la vulneración de dichos impedimentos pueden derivar consecuencias de índole disciplinaria.

#### V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor procurador general de la Nación, dentro de la oportunidad legal prevista, emitió el concepto de su competencia y solicitó a esta Corporación, como también lo hizo en el proceso radicado bajo el número D-1646, declarar constitucional el numeral 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995, a excepción de la expresión: "...en cualquier época y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesión o...", contenida en el mismo, la cual, en su parecer, es inconstitucional. Adicionalmente, solicitó declarar exequible el literal 4° demandado.

En lo que hace referencia al artículo 44-5 de la Ley 200 de 1995, la vista fiscal considera que su inclusión dentro del Código Disciplinario Unico no vulnera el principio de la unidad de materia porque existe una conexidad directa entre las consecuencias disciplinarias y los efectos jurídicos propios de las inhabilidades establecidas por el legislador; pero que la expresión "...en cualquier época y por autoridad competente hayan sido excluidos en el ejercicio de una profesión o..." contenida en dicho numeral, sí es contraria a la Constitución Política porque establece una inhabilidad sin límite temporal para ser elegido diputado o concejal, desconociendo el contenido del artículo 40-7 de la Carta Fundamental que consagra el derecho de acceder a los cargos públicos.

En lo que tiene que ver con el numeral 4° acusado, el Ministerio Público aduce que aquél sólo se limita a reiterar la causal constitucional de inelegibilidad consagrada en el artículo 179-8 de la Carta, y que, por lo tanto, no transgrede el texto del Estatuto Superior.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra algunos apartes de una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Cosa juzgada constitucional con respecto al numeral 5° del artículo 44 de la ley 200 de 1995.

3. Análisis del numeral 4° del artículo 44 de la ley 200 de 1995.

#### 3.1 Aclaración previa.

La norma acusada establece como incompatibilidad que “nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación o un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente”.

Observa la Corte que el precepto citado se limita a reproducir el contenido del numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política que, refiriéndose a las inhabilidades para ser elegido congresista, señala:

“8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.”

En cuanto al significado literal del numeral 8° del artículo 179 constitucional, la Corte ha manifestado que se trata de una inhabilidad electoral, no específica para los congresistas, sino aplicable a todos los ciudadanos que aspiran a ser elegidos en corporaciones y cargos públicos. Al respecto, se afirmó en la Sentencia C-093 de 1994 :

De conformidad con el numeral 8°, del artículo 179 de la Constitución, le está prohibido a cualquier ciudadano ser elegido simultáneamente para más de una corporación o cargo público, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente. De ahí que la norma en referencia utiliza la expresión “nadie podrá”, para cobijar en la mencionada prohibición a todos los ciudadanos. (M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara)

Posteriormente, en la Sentencia C-145 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte reiteró su posición en cuanto a la inhabilidad referida al precisar:

“La lectura del artículo 179, numeral 8o. de la Constitución muestra que ella consagra una inhabilidad electoral o de inelegibilidad, esto es, una prohibición para ocupar un cargo o hacer uso del derecho a ser elegido.

“(…)

“Es claro para la Corte que la inhabilidad establecida por la norma constitucional es general y no exclusiva para los congresistas: es aplicable a todos los cargos electivos.

“(…)

“En este sentido, coincide la Corte con el Procurador, en considerar que ésta inhabilidad comprende a todo ciudadano que aspire a ser elegido. Como se señala en el concepto fiscal que esta Corte prohija, ‘la prohibición contenida en la norma aludida constituye, en realidad una inhabilidad general y absoluta, vale decir, referida a todo ciudadano, en relación con todo cargo público y no susceptible de sanearse mediante renuncia. Se trata, en tal sentido, de una suerte de estatuto genérico de inhabilidades mínimas exigibles a todo ciudadano (...)’.”

Así las cosas, resulta claro que la norma acusada no regula una incompatibilidad para el ejercicio de un cargo, sino una inhabilidad constitucional de carácter general y absoluta por medio de la cual se busca evitar que las personas sean elegidas al mismo tiempo para más de una corporación o cargo público.

3.2 Reiteración de jurisprudencia. La circunstancia de que el Código Disciplinario Unico (CDU) regule inhabilidades no viola el principio de la unidad de materia.

Para el demandante (expediente No. D-1741), el hecho de que la inhabilidad contenida en la norma acusada forme parte del CDU, vulnera el principio de unidad de materia, pues se trata de un tema que nada tiene que ver con el régimen disciplinario y que debe ser tratado en leyes especiales por ser propias de la organización territorial y del sistema electoral.

Previo al estudio del cargo, debe la Corte reiterar su doctrina en el sentido de que la violación de la regla de unidad de materia no es un vicio de forma ; por tanto, la acción contra una norma legal por violar el artículo 158 de la Carta no caduca<sup>1</sup>. Se procede entonces a determinar si el legislador desconoció ese mandato constitucional al expedir el numeral 4 del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

Esta Corporación en múltiples pronunciamientos se ha referido al principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Al respecto ha sostenido “que la razón de su exigencia constitucional tiene como único propósito evitar las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas.”<sup>2</sup>

Ahora bien, es importante resaltar que, en aras de no obstaculizar el trabajo legislativo, el principio de la unidad de materia no puede distraer su objetivo, esto es, sobrepasar su finalidad pues, “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”<sup>3</sup>. En consecuencia, el término “materia” debe interpretarse desde una perspectiva “amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”<sup>4</sup>.

Frente al caso concreto, encuentra la Corte que el precepto acusado en nada contraviene el principio de unidad de materia, toda vez que, como lo dejó sentado esta Corporación en la Sentencia C- 280 de 1996 (M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero), si bien stricto sensu las

inhabilidades no forman parte del régimen disciplinario, “es perfectamente admisible que una ley disciplinaria regule también las inhabilidades pues existe entre estos temas una conexidad temática e instrumental razonable, que permite considerarlos como una misma materia, pues la violación del régimen disciplinario puede configurar una inhabilidad y, a su vez, el desconocimiento de las inhabilidades puede configurar una falta disciplinaria.”

Obsérvese, además, que si a través del derecho disciplinario se “busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP arts. 2º y 209)”<sup>5</sup>, resulta lógico que en el CDU se incorpore no sólo lo referente a los derechos, deberes, prohibiciones, faltas, sanciones y en general el procedimiento disciplinario de los servidores públicos, sino también se incluya el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, cuyo objetivo -ya lo ha dicho la Corte- es el de alcanzar la eficiencia, idoneidad, moralidad, probidad e imparcialidad de quienes aspiran a ingresar o se encuentran desempeñando cargos públicos<sup>6</sup>.

Es importante recordar que el derecho disciplinario esta conformado por el conjunto de disposiciones a través de las cuales se exige a los funcionarios públicos o a quienes aspiren a detentar tal calidad, un determinado comportamiento, acorde con el adecuado cumplimiento de los fines esenciales del Estado y, precisamente, las inhabilidades e incompatibilidades consagran prohibiciones e impedimentos afines a tales cometidos, lo cual, de hecho, las integra al régimen disciplinario. De ahí que el propio artículo 42 del CDU incorpore a tal estatuto todas “las incompatibilidades e inhabilidades previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos administrativos.”

Los argumentos expuestos son suficientes para que esta Corporación considere, reiterando la doctrina sentada en la sentencia C-280 de 1996, que la inhabilidad contenida en norma acusada, por el hecho de formar parte del Código Disciplinario Unico, no viola el principio de unidad de materia ni ninguna otra disposición constitucional.

## DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Primero: Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-564 de 1997 del 13 de noviembre de 1997 que declaró exequible el numeral 5° del artículo 44 de la ley 200 de julio 28 de 1995.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General

1 Ver, entre otras, la Sentencia C-531 de 1995, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero.

2 Sentencia C- 523 de 1995, M.P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia C-025 de 1993, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sentencia C- 523 de 1995.

5 Sentencia C-280 de 1996.

6 Cfr. Sentencia C-546 de 1993, M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz.