Sentencia C-663/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Prohibiciones respecto de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales

SENTENCIA DE COSA JUZGADA RELATIVA Y SENTENCIA CONDICIONADA-Distinción

Esta Corporación determinó que la cosa juzgada se refiere a la posibilidad de que una disposición que ya fue analizada por la Corte, pueda o no ser estudiada en el futuro. Existe cosa juzgada relativa cuando "la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor". Esto posibilita un nuevo examen en el futuro. Por otro lado, la constitucionalidad condicionada consiste en que "la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento". La sentencia condicionada puede señalar entonces que sólo son válidas algunas interpretaciones de una norma, estableciéndose de esta manera cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuales no son legítimos a la luz de la Constitución. Así, si la Corte no limita el alcance de la cosa juzgada, entonces el pronunciamiento material de constitucionalidad condicionada tiene efectos jurídicos definitivos y erga omnes.

Referencia: expediente D-5017

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 821 de 2003 "Por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000 ."

Demandante: Nubia Stella Rodríguez Martínez

Magistrado Ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Nubia Stella Rodríguez Martínez solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 1 (parcial) de la Ley 821 de 2003 "Por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000 ."

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma parcialmente acusada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.244, de 10 de julio de 2003, subrayando lo demandado

"LEY 821 DE 2003

(julio 10)

Por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 49 de la Ley 617 de 2000 quedara así:

"Artículo 49. Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales, y Distritales; concejales municipales, y Distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y Distritales. Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y Distritales y concejales municipales y Distritales, y miembros de juntas administradores locales municipales y Distritales no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de

entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y Distritales y concejales municipales y Distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y Distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

(…).”

III. LA DEMANDA

La demandante manifiesta que el aparte acusado viola el inciso segundo del artículo 292 de la Constitución pues éste determina que “no podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil”, mientras que la ley amplía el grado de consanguinidad de los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, como también de sus parientes, al cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, para prohibir que éstos sean designados funcionarios de la respectiva entidad territorial o de sus entidades descentralizadas. Lo anterior, a juicio de la ciudadana va más allá de lo permitido por la Carta y se convierte en una extralimitación del legislador.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita que la Corte declare la constitucionalidad del fragmento acusado pues concuerda con lo que ha determinado la jurisprudencia constitucional en torno a la necesidad de establecer inhabilidades e incompatibilidades a fin de mantener principios básicos de la función pública. Además, el legislador es autónomo para establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de diputados, gobernadores y concejales según la Constitución. Para la interviniente, el aparte acusado tiene sustento en el artículo 287 de la

Carta, referido a la autonomía de las entidades territoriales, y en el artículo 293 que habla sobre las inhabilidades e incompatibilidades. Finalmente, la ciudadana anota que el fragmento acusado no transgrede la norma constitucional pues lo que no podría hacer la ley es flexibilizar el régimen de inhabilidades y prohibiciones señalado directamente por la Carta, es decir, una inhabilidad o prohibición legal no puede ser menos rigurosa que una inhabilidad o prohibición constitucional sobre la misma materia. En su opinión, en este caso la norma no prescribe una sanción menos severa sino más estricta y, por tanto, la disposición es constitucional, pues es expresión del ejercicio de una amplia libertad de configuración por parte del legislador.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3481, recibido el 09 de febrero de 2004, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare inexequible el inciso segundo del artículo 1 de la ley 821 de 2003. Para el Ministerio Público el fragmento normativo precitado excede el límite constitucional impuesto por el artículo 292 de la Carta, en relación con las prohibiciones para ocupar cargos en la correspondiente entidad territorial por parte de los parientes de diputados y concejales. Anota la Vista Fiscal que la ley 821, por ser una ley ordinaria, debe respetar la Constitución, y aunque ésta incluye una prohibición idéntica a la contenida en la norma acusada, el artículo 292 constitucional, por ser posterior y de carácter especial, prevalece sobre la prohibición general que prescribe el artículo 126 de la Constitución.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta, ya que la disposición parcialmente acusada hace parte de una ley de la república.

Existencia de cosa juzgada constitucional

2.- La Corte Constitucional, en sentencia C-311 de 2004, proferida después de ser admitida la presente demanda, declaró la exequibilidad condicionada del artículo acusado, en los

siguientes términos:

"Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del segundo inciso del articulo 49 de la Ley 617 de 2000 tal como quedó modificado por la Ley 821 de 2003, en el entendido que respecto de diputados y concejales, cuando los mismos diputados y concejales no actúan como nominadores o no han intervenido en la designación de quien actúa como nominador, se aplicará la regla prevista en el segundo inciso del artículo 292 de la Constitución y que la inhabilidad a que dicho inciso se refiere se aplica dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo gobernador, alcalde, diputado, concejal o miembro de junta administradora local, municipal o distrital."

3.- En esta providencia, la Corte optó por la unidad normativa a fin de estudiar todo el inciso segundo a pesar de que sólo había sido demandada la expresión "cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad". De hecho consideró este Tribunal que era "evidente que para comprender integralmente el sentido de las expresiones demandadas del segundo inciso del artículo 49 de la Ley 617 de 2000 tal como quedó modificado por el artículo 1° de la Ley 821 de 2003 es necesario acudir a la parte no demandada del mismo inciso". Así las cosas, la Corte estudió todo el inciso segundo, gran parte del cual ha sido demandado en esta ocasión. Por lo tanto, el pronunciamiento de la Corte ha cobijado también el texto ahora acusado.

4.- En esa oportunidad como ya fue anotado, esta Corporación profirió un fallo condicionado con fundamento en las siguientes consideraciones:

"(…) si se entendiera que lo que la norma señala es que en el caso de los parientes de los diputados y concejales -independientemente de que en su designación intervengan o no dichos diputados y concejales, bien sea directamente como nominadores o bien en la designación de quien actúa como nominador -, no podrán ser designados aquellos que se encuentren en el cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad y primero civil, se estará contradiciendo el mandato expreso del segundo inciso del artículo 292 superior."

Teniendo en cuenta que dicha interpretación es contraria a la Constitución debe preferirse la interpretación que sí respeta el artículo 292-2 de la Carta. Esta se resume así:

"en el caso de los parientes de los diputados y concejales, cuando los mismos diputados y

concejales no actúan como nominadores o no han intervenido en la designación de quien actúa como nominador, se aplicará en cuanto al grado de parentesco la regla prevista en el segundo inciso del artículo 292 de la Constitución, a saber que "no podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil." (subraya la Corte). Mientras que i) cuando dichos diputados o concejales actúan como nominadores o han intervenido en la designación de quien actúa como nominador, o ii) cuando se trata de los parientes de gobernadores y alcaldes, o iii) cuando se trata de los parientes de los miembros de las juntas administradoras locales municipales o distritales, el grado de parentesco a tomar en cuenta es el previsto en el referido inciso segundo del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, tal como quedó modificado por el artículo 1° de la Ley 821 de 2003, a saber el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil."

Enfatizó la Corte, igualmente en esa sentencia, que en cualquier caso la inhabilidad se aplica dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo gobernador, alcalde, diputado, concejal o miembro de junta administradora local, municipal o distrital.

Sobre los miembros de las juntas administradoras locales municipales y distritales la Corte consideró que debe tenerse en cuenta lo siguiente:

Tal fue el condicionamiento al que se sometió la declaratoria de constitucionalidad del inciso segundo del artículo 49 de la ley 617 de 2000 tal como fue modificado por el artículo 1° de la ley 821 de 2003.

5.- En esta oportunidad, la Corte considera oportuno reiterar las diferencias que existen entre una sentencia de cosa juzgada relativa y una que señala la constitucionalidad condicionada. La sentencia C-304 de 2001 reiteró algunos criterios fijados en la sentencia C-492 de 2000. En aquella ocasión esta Corporación determinó que la cosa juzgada se refiere a la posibilidad de que una disposición que ya fue analizada por la Corte, pueda o no ser estudiada en el futuro. Existe cosa juzgada relativa cuando "la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor". Esto posibilita un nuevo examen en el futuro. Por otro lado, la constitucionalidad condicionada consiste en que "la Corte delimita el contenido de la disposición acusada para, en desarrollo del principio de

conservación del derecho, poder preservarla en el ordenamiento". La sentencia condicionada puede señalar entonces que sólo son válidas algunas interpretaciones de una norma, estableciéndose de esta manera cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuales no son legítimos a la luz de la Constitución. Así, si la Corte no limita el alcance de la cosa juzgada, entonces el pronunciamiento material de constitucionalidad condicionada tiene efectos jurídicos definitivos y erga omnes.

6.- En el presente caso encuentra la Corte que la decisión adoptada en la Sentencia C-311 de 2004, aún cuando condicionó el alcance del segundo inciso segundo del artículo 49 de la ley 617 de 2000 tal como quedó modificado por la Ley 821 de 2003, no limitó el alcance de la cosa juzgada. Además, en este caso los cargos presentados por la demandante se dirigen sobre el mismo aparte del artículo 1° de la ley 821 de 2003 que, como se vio anteriormente, ya fue estudiado por la Corte. En consecuencia, existe cosa juzgada constitucional, toda vez que el aparte demandado ya fue revisado y declarado exequible por esta Corporación de manera absoluta y bajo el condicionamiento anotado.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-311 de 2004, que resolvió "declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del segundo inciso del articulo 49 de la Ley 617 de 2000 tal como quedó modificado por la Ley 821 de 2003, en el entendido que respecto de diputados y concejales, cuando los mismos diputados y concejales no actúan como nominadores o no han intervenido en la designación de quien actúa como nominador, se aplicará la regla prevista en el segundo inciso del artículo 292 de la Constitución y que la inhabilidad a que dicho inciso se refiere se aplica dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo gobernador, alcalde, diputado, concejal o miembro de junta administradora local, municipal o distrital."

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-663 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado Ponente:

RODRIGO UPRIMNY YEPES.

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito presentar aclaración de voto, por haber salvado el voto en la sentencia C-311 de 2004, a cuyas razones jurídicas me remito.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado