

SENTENCIA C-665/09

(Septiembre 22, Bogotá DC)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Incumplimiento del requisito de pertinencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Falta de argumentación

Referencia: expedientes D-7632 y D-7635

Actores: José Antonio Quintero Jaimes y Rober Trinidad Romero Ramírez

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5° (parcial) del artículo 33 de la Ley 617 de 2000

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Bogotá, D. C., veinte y dos (22) de septiembre de dos mil nueve (2009)

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

I. ANTECEDENTES.

1. Norma demandada.

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, José Antonio Quintero Jaimes y Rober Trinidad Romero Ramírez, presentaron demandas de inconstitucionalidad contra apartes del numeral 5° del artículo 33 de la Ley 617 de 2000 (las expresiones demandadas, con subraya):

LEY 617 de 2000.

“ARTÍCULO 33. De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

(...)

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo

departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha.

2. Las demandas.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión llevada a cabo el día diez (10) de febrero del año en curso, resolvió acumular los expedientes D-7635 y D-7632. En consecuencia, sobre ambos se decidirá en esta sentencia.

2.1. Expediente D-7632.

El ciudadano José Antonio Quintero Jaimes sostiene que el Legislador, al fijar la regulación legal del régimen de inhabilidades para los diputados, desconoce “los parámetros constitucionales consagrados en los artículos 179-5, 293 y 299 -2 de la Carta Política” pues este régimen “no podía ser menos estricto que el señalado para los congresistas” como se prevé en la disposición acusada. Precisa que la causal de inhabilidad de los diputados por parentesco no podía establecerse en el segundo grado de consanguinidad, pues tratándose de los congresistas, el numeral 5º del artículo 179-5 CP extiende la causal de inhabilidad por parentesco al tercer grado de consanguinidad.

2.2. Expediente D-7635.

El ciudadano Rober Trinidad Romero Ramírez estima violados los artículos 13, 40, 292, 293 y 299 de la Carta Política. Afirma que el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión al no haber hecho explícito en el numeral quinto del artículo 33 de la Ley 617 de 2001 que la expresión respectivo departamento alude únicamente a esta entidad territorial, pues esa falta de determinación unívoca ha dado pie a algunos operadores jurídicos, entre ellos la Procuraduría y el Consejo de Estado, a sostener que las causales de inhabilidad de los diputados se configuran, tanto cuando su supuesto fáctico ocurre en el departamento, como cuando ocurre en un municipio o distrito de éste.

3. Intervenciones.

3.1. El decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario envió escrito en el que precisa:

“es forzoso concluir que el régimen de inhabilidades previsto por la norma que se acusa para los diputados (segundo grado de consanguinidad) es menos estricto que el que la Constitución ha previsto para los congresistas (tercer grado de consanguinidad), con lo cual se viola el inciso segundo del artículo 299 de la Carta, toda vez que en dicha disposición señala que el régimen de los diputados no podrá ser menos estricto que el señalado por la Constitución para los congresistas”

3.2. Por otra parte, el Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia

observó, en relación con la demanda presentada por Rober Trinidad Romero Ramírez, que sus argumentos “más que hacer referencia al inconstitucionalidad de la disposición demandada, se refieren a la aplicación de la misma por parte de las autoridades disciplinarias y de la Jurisdicción contencioso administrativa”. Así, citando la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) de esta Corte Constitucional, concluye que procede emitir sentencia inhibitoria respecto de los cargos señalados por el accionante para la expresión “en el respectivo departamento” pues a ese respecto la demanda no cumpliría el requisito de “pertinencia de las razones de la demanda de inconstitucionalidad”.

3.3. Finalmente, el ciudadano Mario Alario Méndez presentó un escrito en el que destaca que la comparación entre el régimen de inhabilidades previsto para los diputados y el previsto para los congresistas, sólo puede hacerse tomando en cuenta que “un régimen es un conjunto de normas que gobiernan o rigen una actividad o una institución”; y al considerar todos los elementos de uno y otro (desarrolla su planteamiento comparando a doble columna los dos regímenes) puede concluir que “el régimen de inhabilidades para ser diputado establecido en la ley 617 de 2.000 es más estricto que el régimen de inhabilidades para ser congresista establecido en la Constitución”.

4. Concepto del Procurador General de la Nación.

4.1. Mediante concepto No.4755 del 3 de abril de 2009, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo pues, en su criterio:

“El demandante Romero Ramírez sólo afirma que la expresión demandada “el respectivo departamento”; contenida en el numeral 5° del artículo 33 de la Ley 617 de 2001, no respeta los límites establecidos en la Constitución Política, y ha extendido “la inhabilidad a otros casos no contemplados en la Constitución, como lo es el caso en que un pariente dentro de los grados consagrados en la norma que ocupe un cargo de los allí mencionados en otra entidad territorial como lo es un municipio que haga parte de “el respectivo departamento” para el que aspire a ser elegido”, citando como fuente sentencias de la Sección Quinta y de la Procuraduría¹, sin llegar a explicar de manera clara, cierta, directa y suficiente las razones y el modo en que la expresión acusada desconoce el mandato constitucional, es decir, sin explicar mínima y razonablemente las consideraciones jurídicas que le permitan hacer tal afirmación”.

(...)

“Tampoco reúne los requisitos materiales la demanda presentada por el ciudadano Quintero Jaimes, contra la expresión “segundo grado de consanguinidad”; porque su fundamentación no es suficiente, ya que se limita a citar la jurisprudencia constitucional sobre el tema, y a hacer solamente algunas observaciones, señalando que el legislador al fijar la regulación del régimen de inhabilidades para los diputados debía sujetarse “en primer término a lo dispuesto por el constituyente, y enseguida lo dispuesto por el legislador, por la obvia razón de la supremacía de ordenamiento constitucional sobre el legal, privilegiado por el artículo 4 de la Carta Política”, teniendo

en cuenta que no podía ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda”

4.2. Sin embargo, invocando el principio pro actione, y teniendo en cuenta que el cargo formulado en la presente demanda es similar al expresado en el expediente D-7458, reitera lo expresado en el Concepto 4673 del 9 de diciembre de 2008, en el que solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la expresión acusada “segundo grado de consanguinidad”.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa.

2. Problema de constitucionalidad.

2.1. Análisis de los cargos de la demandas.

2.1.1. En relación con la demanda presentada por José Antonio Quintero Jaimes (D-7632), se observa que, tras señalar la norma impugnada, se refiere a las disposiciones constitucionales que considera vulneradas, sustentando la violación en la consagración legal de un estatuto menos estricto que el señalado para los congresistas, tal como se expresa en el artículo 33 de la ley 617, cumpliendo con los requisitos de admisibilidad del cargo.

2.1.2. En cuanto a la demanda presentada por ciudadano Rober Trinidad Romero Ramírez (D-7635), es preciso reiterar, como lo ha sostenido esta Corporación, que si bien el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad implica que la demanda debe analizarse a la luz del principio pro actione, no es suficiente la observancia formal de los requisitos a que se refiere el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 -que establece el procedimiento y actuaciones que se surten ante esta Corporación²-, pues debe determinarse el objeto de la demanda, la razón por la cual la Corte es competente para conocer de ella y el concepto de la violación³.

En esta demanda, al explicar las razones por las cuales estima violados los artículos 13, 40, 292, 293 y 299 de la Carta Política, el ciudadano Rober Trinidad Romero Ramírez sólo afirma que el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión al no haber hecho explícito en la disposición acusada que la expresión respectivo departamento se refiere únicamente a esta entidad territorial y no a los municipios y distritos que pertenecen al correspondiente departamento. Agrega que esa falta de determinación ha dado pie a que algunos operadores jurídicos, entre ellos la Procuraduría y el Consejo de Estado, sostengan que las causales de inhabilidad de los diputados se configuran tanto cuando su supuesto fáctico ocurre en el nivel departamental como cuando se realiza en los órdenes municipales o distritales.

Con todo, la posibilidad de que una norma legal se preste a varias interpretaciones

no constituye un cargo de inconstitucionalidad⁴ y, en lo que respecta a la inconstitucionalidad por omisión legislativa habría sido necesario que el actor sustentara el cargo al que hace referencia. En efecto, como se ha precisado en la jurisprudencia constitucional de esta Corte⁵ bajo el “concepto de violación”, el demandante debe expresar razones específicas, definiendo con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada, fundado “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”⁶, ya que “no cualquier disconformidad o falta de detalle preciso de una disposición, alcanza a configurar una omisión legislativa, así sea de carácter relativo, porque de lo contrario, se invadirían claramente terrenos del legislador”.

Con base en el principio de conservación del derecho objetivo, cuando una de las varias interpretaciones de una norma legal acusada por inconstitucionalidad, resulta conforme con la Constitución Política y las demás resultan violatorias del ordenamiento superior, la Corte Constitucional tiene la potestad de proferir una sentencia interpretativa, en virtud de la cual declara exequible dicha norma con la condición de que se interprete en la forma que se señala en la misma decisión. Sin embargo, para ello se requiere que el actor haya formulado cargos de inconstitucionalidad que ameriten un fallo de fondo. Esas condiciones no se dan ante la demanda presentada por el ciudadano Rober Trinidad Romero Ramírez.

En este mismo sentido, el Procurador General en su concepto No.4755 del 3 de abril de 2009, observa también que el demandante no llega a explicar de manera clara, cierta, directa y suficiente las razones y el modo en que la expresión acusada desconoce el mandato constitucional, pues, en sus palabras:

“sólo afirma que la expresión demandada “el respectivo departamento”, contenida en el numeral 5° del artículo 33 de la Ley 617 de 2001, no respeta los límites establecidos en la Constitución Política, y ha extendido “la inhabilidad a otros casos no contemplados en la Constitución, como lo es el caso en que un pariente dentro de los grados consagrados en la norma que ocupe un cargo de los allí mencionados en otra entidad territorial como lo es un municipio que haga parte de “el respectivo departamento” para el que aspire a ser elegido”, citando como fuente sentencias de la Sección Quinta y de la Procuraduría⁷ (...) sin explicar mínima y razonablemente las consideraciones jurídicas que le permitan hacer tal afirmación”.

En ese sentido, la demanda presentada por el ciudadano Rober Trinidad Romero Ramírez, incumple con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad pues el argumento de inconstitucionalidad por omisión legislativa carece de especificidad, ya que tiene principalmente como base algunos casos que el actor considera de aplicación indebida o interpretación errónea de la norma por operados jurídicos, como la Procuraduría y el Consejo de Estado. Por lo anterior, la Corte se inhibirá de fallar respecto del cargo relativo a la expresión “el respectivo departamento”, por ineptitud sustancial de la demanda.

Como procede proferir fallo inhibitorio en relación con la demanda presentada por

ciudadano Rober Trinidad Romero Ramírez, la cuestión a resolver se reduciría al cargo de inconstitucionalidad formulado por el ciudadano José Antonio Quintero Jaimes (Expediente D-7632), así: ¿la disposición acusada vulnera la Constitución Política, al establecer causales de inelegibilidad para diputados menos estrictas que las establecidas para congresistas, con desconocimiento del artículo 299 de la Carta?

3. Cosa juzgada constitucional.

3.1. En relación con la expresión normativa acusada por el demandante José Antonio Quintero Jaimes (Expediente D-7632), ha operado la cosa juzgada constitucional. En efecto, en la sentencia C-325 de 20098, la Corte Constitucional resolvió la cuestión planteada y decidió lo siguiente:

“Declarar INEXEQUIBLE la expresión “segundo grado de consanguinidad” contenida en el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000 y sustituirla por la expresión “tercer grado de consanguinidad”. En estos términos, el texto del numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000 quedará así:

“Artículo 33.- De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado: [...]

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha”.

3.2. Confrontada la norma legal acusada con el artículo 179, numeral 5 de la Constitución, la Corte constató en tal ocasión que, no obstante tratarse de la misma inhabilidad, existía una clara contradicción, toda vez que mientras el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000 la fija en el “segundo grado de consanguinidad”, el precepto constitucional es más estricto al extenderla hasta el “tercer grado de consanguinidad”. En consecuencia, la Corte determinó que la expresión “segundo grado de consanguinidad” debe ser excluida del ordenamiento jurídico por contrariar abiertamente los artículos 179-5 y 299 de la Constitución Política.

3.3. A su vez, ante el vacío surgido de esta determinación, que conduciría a que la

inhabilidad legal de los diputados por razones de parentesco fuera aún menos estricta que la prevista en el artículo 179.5 superior -al desaparecer la inelegibilidad por parentesco de consanguinidad-, en contravía de lo prescrito en el artículo 299 de la Carta, la corporación dispuso la aplicación de la norma constitucional, sustituyendo la expresión normativa que se declara inexecutable por la expresión “tercer grado de consanguinidad”. Así, estará inhabilitado para ser diputado quien tenga parentesco en tercer grado de consanguinidad con los funcionarios señalados en el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000. De esta forma, se armonizó y ajustó la disposición legal a la normatividad superior.

III. DECISION.

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:

Primero.- EstARSE a lo resuelto en la sentencia C-325 de 2009, que decidió “Declarar INEXEQUIBLE la expresión “segundo grado de consanguinidad” contenida en el numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000 y sustituirla por la expresión “tercer grado de consanguinidad”.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de proferir un fallo de fondo en relación con la expresión “el respectivo departamento” del numeral 5 del artículo 33 de la Ley 617 de 2000, por ineptitud sustancial de la demanda.

Cópiese, comuníquese, notifíquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencia de fecha 11 de agosto de 2005, Sección Quinta, Consejera Ponente María Noemí Hernández, radicación 76991-23-31-000-2003-04747-01 y 76001-23-31-000-2003-00023-01 (3580), la sentencia del 3 de febrero de 2006, Radicación 13001-23-31-000-2004-90011-01 (3877) con ponencia de la misma magistrada y el fallo de segunda instancia proferido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública de fecha 31 de agosto de 2006 dentro del proceso 074-4274-04

2 La demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales; (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado, y ; (v) la razón por la cual la Corte es competente.

3 Corte Constitucional. Sentencias C-1052 de 2001 y C-717 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Con base en el principio de conservación del Derecho, cuando sólo una de las varias interpretaciones de una norma legal acusada por inconstitucionalidad, resulta conforme con la Constitución Política y las demás resultan violatorias del ordenamiento superior, la Corte Constitucional tiene la potestad de proferir una sentencia interpretativa, en virtud de la cual declara executable dicha norma con la condición de que se interprete en la forma que se señala en la misma decisión. Sin embargo 1) Reiteradamente ha precisado esta Corporación que “esa potestad sólo puede ser ejercida por la Corte oficiosamente, cuando existe fundamento constitucional para hacerlo, y no puede ser ejercida por petición de los ciudadanos, por ser incompatible tal solicitud con la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad”4 y 2) Para que ello proceda se requiere que el actor haya formulado cargos de inconstitucionalidad

y que la Corte proceda a proferir fallo de fondo

Es claro, en este mismo sentido que el art. 241 C.P., confiere a la Corte Constitucional competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes (Num. 4), lo cual significa, como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación que esa acción “tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad de las normas señaladas en el Art. 241 superior, y no la declaración de constitucionalidad de ellas, así esta sea condicionada”⁴.

En consecuencia, se decidirá rechazando, por incompetencia, la demanda de “constitucionalidad condicionada” formulada por los ciudadanos Roberto Romero Turizo y Antonio Meriño de Oro (D-7855) contra la disposición contenida en el inciso 3º del art. 36 de la Ley 100 de 1993.

5 Sentencias C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-898 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 *Ibídem*.

7 Sentencia de fecha 11 de agosto de 2005, Sección Quinta, Consejera Ponente María Noemí Hernández, radicación 76991-23-31-000-2003-04747-01 y 76001-23-31-000-2003-00023-01 (3580), la sentencia del 3 de febrero de 2006, Radicación 13001-23-31-000-2004-90011-01 (3877) con ponencia de la misma magistrada y el fallo de segunda instancia proferido por la Procuraduría Delegada para la Moralidad Pública de fecha 31 de agosto de 2006 dentro del proceso 074-4274-04.

8 MP: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.