

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Inhabilidades para desempeñar cargos públicos por sanciones disciplinarias previas

Por
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
2008

CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia C-544-2005, Mayo 24

Referencia: expediente D-5459
Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) de la Ley 734 de 2002
Actor: Jaime Mejía Ossman y otro
Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Jaime Araujo Rentería - quien la preside -, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido esta Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Jaime Mejía Ossman y Silvio San Martín Quiñones Ramos demandaron la inexequibilidad de los artículos 38, numeral 2, numeral 4 y párrafo primero y 28, 47, 48, 57 y 174 (parciales) de la Ley 734 de 2002.

Mediante Auto del 20 de octubre de 2004, el despacho del magistrado sustanciador resolvió inadmitir la demanda dirigida en contra de los artículos 38, numeral 4 y párrafo primero y 28, 47, 48, 57 y 174 (parciales) de la Ley 734 de 2002, demanda que fue posteriormente rechazada por Auto del 2 de noviembre de 2004.

Así las cosas, la demanda de la referencia se restringió al análisis de los cargos dirigidos en contra del numeral 2º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe el texto del artículo acusado y se subraya y resalta la expresión demandada:

Artículo 38. Otras inhabilidades. *También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:*

1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

III. LA DEMANDA

En relación con la norma demandada, los impugnantes señalan que ésta quebranta el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Carta Fundamental, porque sanciona al disciplinado, no por lo que hace, sino por lo que es, pues establece como criterio sancionatorio los antecedentes disciplinarios del sujeto y no su comportamiento. Agregan que el debido proceso impone una responsabilidad de acto y no de actor, y que la norma acusada crea de manera automática una nueva inhabilidad por tres años con el simple argumento de que se han sumado tres sanciones por faltas graves o leves dolosas o por ambas.

Los demandantes sostienen que esta disposición contiene los mismos elementos normativos del párrafo 2º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, norma que fue retirada del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1076 de 2002.

Concluyen, entonces, que no pueden consagrarse inhabilidades por la acumulación de antecedentes de faltas graves y leves dolosas o ambas, máxime cuando ellas tuvieron su sanción y las faltas graves dolosas su inhabilidad.

IV. LAS INTERVENCIONES

1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

En representación del instituto de la referencia, intervino en el proceso el abogado Álvaro Barrero Buitrago. No obstante que la demanda fue únicamente admitida respecto del numeral 2º del artículo 38, el interviniente se pronunció sobre la exequibilidad de todas las normas acusadas.

Con todo, en relación con el numeral 2º del artículo 38, la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte la declaratoria de inexecutable por considerar que la norma establece una sanción adicional para el infractor que ha sido sancionado disciplinariamente tres o más veces, hipótesis respecto de la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones para sostener que resulta contrario a la Carta que el legislador pretenda establecer la reincidencia como fuente de responsabilidad disciplinaria y no como criterio para graduar la sanción. Para la institución, además, la norma incluye una nueva categoría de falta disciplinaria, la “leve dolosa”, que no se encuentra definida ni mencionada en el artículo 42 de la Ley 734.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

En representación del Ministerio de la referencia, intervino en el proceso el abogado Fernando Gómez Mejía, con el fin de solicitar a la Corte que declare executable la norma acusada.

El interviniente asegura que la norma bajo estudio consagra una inhabilidad para ocupar cargos públicos. En este sentido, la norma pretende garantizar que quienes accedan a dicho privilegio sean personas que han demostrado conducta intachable a lo largo de su vida y que sean ejemplo de respeto a la ley, de manera que los administrados tengan la seguridad de que quienes conducen los destinos de la cosa pública sean personas de absoluta confianza. Sobre el punto, indica que la Constitución ha sido particularmente severa al prever que quienes ocupen cargos públicos sean individuos de reconocida idoneidad, por lo que el legislador, siguiendo el mismo derrotero, ha establecido la inhabilidad de la norma como mecanismo para depurar la administración pública y otorgar tranquilidad y seguridad a la comunidad.

Agrega que resulta inadmisibles que una persona asuma una función pública y pretenda eludir los deberes que derivan del cargo, “pues no se puede olvidar que la función se ejerce en beneficio de la comunidad, de lo público, de un interés que va más allá del querer individual del servidor”. En este sentido, como la norma pretende satisfacer las necesidades del servicio, no existe incompatibilidad alguna con la Constitución.

El Ministerio precisa que si bien una norma similar fue declarada inexecutable por la Corte, aquella se refería a las circunstancias consideradas como faltas graves; pero que en el artículo acusado la misma conducta se establece como causal de inhabilidad, situación que encarna una hipótesis claramente distinta. Dice que en este caso no se trata del juzgamiento de faltas, sino del establecimiento de requisitos para acceder a funciones públicas, con el fin de garantizar la moralidad, idoneidad y probidad de la Administración.

3. Intervención de la Contraloría General de la República

En representación de la Contraloría General de la República, intervino en el proceso la abogada Ana Lucía Padrón Carvajal, con el fin de solicitar la declaración de executable de la norma acusada.

Nuevamente, la interviniente defiende la executable de todas las normas acusadas, pese a que la demanda fue admitida exclusivamente respecto del numeral 2º del artículo 38 de la Ley 734. Aún así, en relación con la preceptiva cuya demanda fue admitida, la interviniente asegura que la norma no contiene los mismos elementos normativos del artículo 48 de la Ley 734, declarado inexecutable por la Corte, pues mientras *“la una hace referencia a reincidencias cometidas en el pasado y era lógico que se retirara del mundo jurídico y la que se somete a consideración trata de una criterio constitucional válido para imponer la sanción que lógicamente se cuestiona, y no de manera reiterada como lo presenta el actor, por tanto, no es contrario del artículo 29 de la Constitución”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Como consecuencia del impedimento presentado por los señores Procurador y Viceprocurador General de la Nación, la doctora Sonia Patricia Tellez, Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales, fue delegada para emitir concepto de fondo en el proceso de la referencia, delegación por la cual solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada.

Para la Procuraduría, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración para establecer las inhabilidades para ocupar cargos públicos. Dichas inhabilidades son requisitos negativos para acceder a la función pública, que consisten en circunstancias antecedentes predicables de quien aspira a un empleo que lo excluyen previamente de la posibilidad de ser elegido o nombrado.

Agrega que el acceso a la administración pública está sometido a ciertos límites, que el legislador puede establecer gracias a la autorización que recibe de la Constitución Política, y que, respecto de la norma sometida a estudio, dichos límites no exceden la potestad de configuración del legislador. Ello, en primer lugar, porque aunque la norma tiene un contenido similar al del párrafo del artículo 48, que fue declarado inexecutable por la Corte, su contexto jurídico es distinto al de la norma retirada del ordenamiento jurídico. Ciertamente –dice- el párrafo del artículo 48 sancionaba disciplinariamente a quien hubiera incurrido en faltas disciplinarias previas, lo que constituía una sanción a la persona y no a la conducta, circunstancia que difiere de la norma bajo estudio, en la que la reincidencia opera como criterio para restringir el acceso a un cargo público, no como una nueva falta sancionable. En este sentido, reitera que en este caso la norma no regula la imposición de una sanción sino la existencia de una causal de inhabilidad, con lo cual se prohíbe que *“ingresen o continúen en el servicio público personas sin las cualidades y condiciones, con tachas en su comportamiento desde el punto de vista disciplinario, no acordes con la idoneidad, probidad y moralidad, fines esenciales de la función pública que aseguran la primacía del interés general”*.

Sobre el mismo tema, advierte que no es de poca monta que un servidor público acumule tres sanciones por faltas graves o leves dolosas o por ambas en cinco años, pues lo anterior indica que el individuo no está cumpliendo con sus deberes constitucionales y legales. Por otra parte, afirma que la inhabilidad es proporcional a los fines y principios que ilustran la función pública, pues garantiza la probidad de la misma. Finalmente, señala que es una norma necesaria, pues la medida incluida en la norma es la “más benévola” de entre las que pueden servir para cumplir con el objetivo propuesto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la demanda de la referencia, ya que recae sobre una disposición que hace parte de una ley de la República.

2. Problema jurídico

En el caso sometido a estudio, los demandantes advierten que la norma acusada quebranta el principio del debido proceso (art. 29 C.P.) porque sanciona nuevamente a los servidores públicos que han acumulado un número determinado de sanciones disciplinarias, con lo cual se deja de penalizar la conducta concreta del individuo para sancionar su personalidad.

Planteado así el problema jurídico, lo que en primer lugar debe determinar la Corte es si la norma acusada efectivamente consagra una sanción disciplinaria. Ello, porque dicha premisa es la base de la argumentación de la demanda.

De verificarse que la disposición efectivamente consagra una sanción disciplinaria, habría que establecer si dicha sanción está proscrita por el ordenamiento constitucional, particularmente por el principio del debido proceso, de conformidad con las previsiones de la jurisprudencia constitucional. Así lo plantea también la demanda al sostener que el precedente de la Sentencia C-1076 de 2002, que declaró inexecutable una norma en la que se incluía una sanción similar, es plenamente aplicable al caso.

3. Naturaleza jurídica de disposición demandada

Tal como se viene diciendo, los demandantes aseguran que la norma acusada consagra una *sanción* disciplinaria autónoma consistente en haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos 5 años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. La premisa de la argumentación es que la norma acusada consagra una sanción disciplinaria y sobre dicha base elabora la supuesta incompatibilidad de la preceptiva con la Constitución Política.

Una primera aproximación al problema parece descalificar, sin embargo, la premisa de los demandantes pues, de la simple lectura del título del artículo 38 -en el que se encuentra inserta- y del texto de su contenido completo, se evidencia que la norma no consagra una sanción

disciplinaria, sino una inhabilidad. En efecto, el encabezamiento del artículo 38 de la Ley 734 indica que la norma está dedicada a regular *otras inhabilidades* para desempeñar cargos públicos, al tiempo que la segunda parte del numeral 2º advierte que la *inhabilidad* derivada de haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco años por faltas graves o leves dolosas o por ambas tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.

En este entendido, por lo menos desde el punto de vista gramatical, resultaría claro que la norma acusada no se refiere a una sanción disciplinaria sino a una inhabilidad, figura distinta del catálogo jurídico.

No obstante, esta Corporación no puede dejar de reconocer que aunque la norma acusada no se refiere propiamente a una sanción, el contexto en el que se configura sí es sancionatorio. En otras palabras, aunque el artículo demandado consagra una inhabilidad para ocupar cargos públicos, la fuente de dicha inhabilidad es el historial sancionatorio del inhabilitado, lo cual podría sugerir que la índole de la disposición es, a la postre, sancionatoria.

Sin embargo, esta sugerencia viene dada por el hecho de que las inhabilidades también asumen connotaciones sancionatorias cuando se configuran como consecuencia de la conducta disciplinariamente reprochable del servidor público. La jurisprudencia constitucional ha elaborado una sólida doctrina al respecto, la cual vale la pena resaltar.

4. Naturaleza y clasificación de las inhabilidades

En principio, es indispensable recordar que las inhabilidades son prohibiciones de acceso a la función pública. Una inhabilidad es una circunstancia fáctica cuya verificación le impide al individuo en el que concurre acceder a un cargo público. Su finalidad no es otra que la de preservar la pulcritud de la administración pública, garantizar que los servidores públicos sean ciudadanos de comportamiento ejemplar y evitar que sus intereses personales se involucren en el manejo de los asuntos comunitarios, comprometiendo la imparcialidad, moralidad, igualdad y eficiencia de la Administración. Como lo ha dicho la Corte, *"...con las inhabilidades se persigue que quienes aspiran a acceder a la función pública, para realizar actividades vinculadas a los intereses públicos o sociales de la comunidad, posean ciertas cualidades o condiciones que aseguren la gestión de dichos intereses con arreglo a los criterios de igualdad, eficiencia, moralidad e imparcialidad que informan el buen servicio y antepongan los intereses personales a los generales de la comunidad."*¹

En este contexto, el eje axiomático de la inhabilidad gira en torno a los intereses de la Administración Pública. Éste es el énfasis de las normas que describen las condiciones por las cuales ciertos particulares no pueden acceder a un cargo en el Estado, pues lo que inspira la creación de una inhabilidad es, fundamentalmente, la realización de los principios que guían el manejo de la cosa pública y la protección de los intereses que en esta se involucran.

Desde este punto de vista y atendiendo a dicha teleología, la jurisprudencia constitucional distingue dos tipos de inhabilidades: en primer lugar, están las inhabilidades que se configuran como consecuencia de concurrir en el individuo aspirante a un cargo público, circunstancias de naturaleza personal. Es el caso de la existencia de parentescos –verificado por ejemplo en el artículo 126 de la Constitución Política- que impiden el ejercicio de cargos públicos simultáneos o la nominación de una persona a un cargo del Estado, por parte de un servidor público con quien la une un lazo de consanguinidad o afinidad.

El segundo grupo de inhabilidades sí tiene un componente sancionatorio, pues las circunstancias que impiden a los individuos acceder a un determinado cargo se derivan de la reprochabilidad penal, disciplinaria, contravencional, correccional o de punición por indignidad política de su conducta.

Sobre la distinción que acaba de mencionarse, la Corte Constitucional ha dicho:

La Corte ha distinguido dos tipos de inhabilidades atendiendo al bien jurídico protegido o a la finalidad de la limitación: una primera clase agrupa los casos en que se establecen limitaciones para acceder a cargos públicos con fundamento en conductas jurídicamente reprochables llevadas a cabo por el inhabilitado; al paso que en la segunda clase la limitación para acceder a un cargo no se vincula con ninguna conducta previa de quienes resultan inhabilitados, sino que aquí simplemente se consagran requisitos que persiguen lograr la efectividad de los principios y valores constitucionales. Dentro de la primera categoría se encuentran, por ejemplo, las inhabilidades por la comisión anterior de delitos y dentro de la segunda las inhabilidades por

¹ Sentencia C-564/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell

vínculos familiares. Sentencia C-1062 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

De lo anterior se desprende entonces que existen dos clases de inhabilidades y que una de ellas, por sus connotaciones y origen, ha sido considerada por la Corte como de contenido sancionatorio.².

Con todo, el hecho de que las inhabilidades de este grupo tengan contenido sancionatorio no significa que pierdan su condición primordial: siguen siendo prohibiciones de acceso a cargos públicos que, aunque se originan en una sanción, condicionan negativamente el acceso a un cargo público en defensa de la probidad de la Administración y en procura de que quienes ocupan los diferentes estamentos de la burocracia sean personas idóneas que garanticen la realización de los principios de moralidad, transparencia, eficiencia e imparcialidad.

Este énfasis pretende resaltar que como las inhabilidades de origen sancionatorio no pierden su condición de inhabilidades, la razón de ser de su existencia sigue siendo -de manera fundamental- la protección del interés público, no tanto la represión de la falta. En otras palabras, el hecho de que la inhabilidad se apoye sobre la sanción no desdibuja la finalidad de la misma, cual es la de introducir una norma preventiva, de contenido prohibitivo, que impida que los cargos de manejo de la cosa pública queden en manos de individuos cuya credibilidad moral o profesional se encuentra en entredicho.

Es esta la razón por la cual la Corte Constitucional ha señalado, ya en varios pronunciamientos, que los antecedentes disciplinarios -al igual que los penales- de los aspirantes a ocupar cargos públicos, pueden ser tenidos en cuenta por el legislador para estructurar las inhabilidades que considere pertinentes.

5. Jurisprudencia constitucional en la materia. Reiteración.

En primer lugar, la Corte admite que esto es posible porque es la propia Constitución la que consagra la figura. En efecto, el artículo 122 de la Carta Fundamental indica que *“Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la Comisión de Delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño”*³, lo cual quiere indicar que los antecedentes penales, en este caso concreto, no son irrelevantes al momento de determinar quién puede o no puede acceder a un cargo público.

Del mismo modo, el artículo 179 de la Constitución señala que no podrá ser Congresista quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, así como el artículo 232 del Estatuto Superior, para poner sólo otro ejemplo, prohíbe que sean nombrados magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, personas que hubieren sido (3) condenadas por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

Así pues, del texto constitucional es evidente que los antecedentes penales del aspirante a ocupar un cargo público no fueron irrelevantes para el constituyente, que, por el contrario, los consideró determinantes para establecer la posibilidad de que los particulares accedan a cargos públicos.

² Sobre el mismo particular, la Sentencia C-780 de 2001 señaló: “9. En uno de los grupos están las inhabilidades relacionadas directamente con la potestad sancionadora del Estado, la cual se desenvuelve en los ámbitos penal, disciplinario, contravencional, correccional y de punición por indignidad política. Según lo ha señalado esta Corporación, a través de la potestad sancionadora el Estado cumple diferentes finalidades de interés general. “Así, por medio del derecho penal, que no es más que una de las especies del derecho sancionador, el Estado protege bienes jurídicos fundamentales para la convivencia ciudadana y la garantía de los derechos de la persona. Pero igualmente el Estado ejerce una potestad disciplinaria sobre sus propios servidores con el fin de asegurar la moralidad y eficiencia de la función pública. También puede el Estado imponer sanciones en ejercicio del poder de policía o de la intervención y control de las profesiones, con el fin de prevenir riesgos sociales”.

“10. El segundo grupo contiene las inhabilidades relacionadas con la protección de principios, derechos y valores constitucionales, sin establecer vínculos con la comisión de faltas ni con la imposición de sanciones. Su finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general o el sigilo profesional, entre otros fundamentos. Es este sentido, las prohibiciones e inhabilidades corresponden a modalidades diferentes de protección del interés general y no se identifican ni asimilan a las sanciones que se imponen por la comisión de delitos o de faltas administrativas. (Sentencia C-780 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño)

³ Modificado por el Acto Legislativo 01 de 2004

Como es lógico, la jurisprudencia de la Corte recogió ese principio. Aunque debe admitirse que algunos de los fallos que estudian la problemática lo hacen para desestimar los argumentos que sustentan que las inhabilidades para acceder a cargos públicos por comisión de delitos o faltas disciplinarias entrañan una violación al principio de imprescriptibilidad de la pena, lo cierto es que del estudio respectivo la Corte presupone que las faltas disciplinarias pueden legítimamente constituir la base de las inhabilidades para ocupar cargos públicos.

Así, en la Sentencia C-111/98, la Corte Constitucional estudió la exequibilidad de la inhabilidad del numeral 1° del artículo 43 de la Ley 2000 de 1995, que establecía la prohibición de ejercer cargos públicos para quienes hubieran sido condenados por la comisión de delitos castigados con penas privativas de la libertad⁴. En el análisis correspondiente la Corte admitió que una pena privativa de la libertad puede dar lugar a la inhabilidad de ocupar cargos públicos en cualquier tiempo, porque la norma inhabilitante busca, ante todo y antes que la prolongación de la sanción, la protección del interés colectivo.

“Ahora bien, ya la Corte ha definido que la preexistencia de condenas por delitos, concebida como causa de inelegibilidad para el desempeño de cargos públicos sin límite de tiempo, no desconoce el principio plasmado en el artículo 28 de la Constitución -que prohíbe la imprescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad-, puesto que el objeto de normas como la demandada, más allá de castigar la conducta de la persona, radica en asegurar, para hacer que prevalezca el interés colectivo, la excelencia e idoneidad del servicio, mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo. Bajo el mismo criterio, se aviene a la Constitución la exigencia de no haber sido sancionado disciplinariamente, ni suspendido o excluido del ejercicio profesional.

Los preceptos de esa índole deben apreciarse desde la perspectiva del requisito que exige el cargo, en guarda de la inobjetabilidad del servidor público (especialmente en cuanto se trate de funciones de gran responsabilidad) y como estímulo al mérito, para que la sociedad sepa que quienes conducen los asuntos colectivos, o cumplen una actividad de manejo de intereses generales, no han quebrantado el orden jurídico, lo que permite suponer, al menos en principio, que no lo harán en el futuro.” (Sentencia C-111/98 M.P. José Gregorio Hernández Galindo) (Subrayas fuera del original)

Con similar criterio, la Sentencia C-209 de 2000⁵ declaró exequible el numeral 1° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 que creaba la inhabilidad de ser concejal para quien hubiera sido condenado a pena privativa de la libertad por una sentencia judicial⁶. En relación con la constitucionalidad de la medida, la Corte trajo a colación el énfasis que ha sido resaltado en éste análisis, y es que, antes que juzgarse como una sanción, la inhabilidad debe mirarse desde la perspectiva de la protección de la Administración Pública y de la guarda de la confianza que la comunidad debe tener en los funcionarios que manejan sus instituciones. Es por ello por lo que la Corte aseguró lo siguiente:

“En realidad, las normas que prohíben el ejercicio de cargos públicos a quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad sin límite de tiempo –lo ha dicho la Corte -, antes que juzgarse a partir de la sanción impuesta al ciudadano, deben evaluarse desde la perspectiva de la exigencia que se impone al ejercicio del cargo, pues de este modo no sólo se logra conservar incólume la idoneidad del servidor público en lo que toca con el desarrollo y ejecución de sus funciones, sino también permite transmitirle a la comunidad un cierto grado de confianza en lo relativo al manejo de los asuntos de interés general, pues hace suponer que éstos se encuentran a cargo de personas aptas cuyo comportamiento no ha sido objeto de reproche jurídico alguno.” (Sentencia C-209 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) (Subrayas fuera del original)

Aunque los pronunciamientos citados resuelven el conflicto de las inhabilidades estructuradas sobre la base de sanciones penales, la Corte Constitucional ha incorporado la tesis para

⁴ La norma decía así: **Artículo 43. Otras inhabilidades.** Constituyen además, inhabilidades para desempeñar cargos públicos, las siguientes: 1. Haber sido condenado por delito sancionado con pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos salvo que estos últimos hayan afectado la administración pública...”

⁵ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

⁶ La norma decía así: Artículo 43. INHABILIDADES: No podrá ser concejal: “1. *Quien haya sido condenado, a la fecha de la inscripción por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, salvo que estos últimos hayan afectado el patrimonio del Estado.*”

inhabilidades que se apoyan en sanciones disciplinarias. Por lo mismo, ha dicho que se ajustan a la Carta Política las inhabilidades que surgen del comportamiento disciplinario del individuo.

En este sentido, es dable reiterar lo dicho por la Corte al analizar un aparte del artículo 53 del Decreto 0663 de 1993, por el cual se actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que establecía una prohibición para participar en la constitución de entidades financieras a quienes hubieren sido sancionados por violación a las normas que regulan los cupos individuales de crédito. En esta oportunidad, la Corte adujo, como uno de los argumentos para justificar la constitucionalidad de las inhabilidades, que *“el objeto de las normas que las consagran no es castigar la conducta de la persona que resulta inhabilitada, sino asegurar la prevalencia del interés colectivo y la excelencia e idoneidad del servicio público, ‘mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo’ ”*⁷

Igual tesis se expuso en la Sentencia C-373 de 2002 cuando la Corte analizó la exequibilidad del artículo 4º (parcial) de la Ley 588 de 2000. El tenor literal de la disposición, de contenido normativo cercano a la que ahora se demanda, era el siguiente:

ARTÍCULO 4º... Parágrafo 2º. Quien haya sido condenado penal, disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas del patrimonio del Estado o por faltas como Notario consagradas en el artículo 198 del Decreto-ley 960 de 1970 no podrá concursar para el cargo de notario. (Se subraya el segmento demandado)

Al fallar la demanda, la Corte Constitucional hizo un resumen de la posición doctrinal de la Corporación y, tras puntualizar algunos rasgos básicos de la institución, aseguró que el fin de la inhabilidad no es el de penalizar la conducta del sancionado sino el de proteger el interés público mediante la realización de los principios de idoneidad, probidad y moralidad. A este respecto, la Corte dijo:

En materia de inhabilidades para acceder a cargos o funciones públicas, la Corte en reiterados pronunciamientos ha precisado puntos como los siguientes:

La posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos es una manifestación del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político como derecho fundamental de aplicación inmediata (Artículos 40 y 85 de la C.P.).

Como no existen derechos absolutos, la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos está sometida a límites que procuran la realización del interés general y de los principios de la función administrativa⁸.

En ese marco, un régimen de inhabilidades no es más que la exigencia de especiales cualidades y condiciones en el aspirante a un cargo o función públicos con la finalidad de asegurar la primacía del interés general, para el que aquellos fueron establecidos, sobre el interés particular del aspirante⁹.

Al establecer ese régimen, el legislador se encuentra habilitado para limitar el ejercicio de derechos fundamentales como los de igualdad, acceso al desempeño de cargo o función públicos, al trabajo y a la libertad de escogencia de profesión u oficio¹⁰.

El legislador tiene una amplia discrecionalidad para regular tanto las causales de inhabilidad como su duración en el tiempo pero debe hacerlo de manera proporcional y razonable para no desconocer los valores, principios y derechos consagrados en el Texto Fundamental. Por lo tanto, sólo aquellas inhabilidades irrazonables y desproporcionadas a los fines constitucionales pretendidos serán inexecutable¹¹.

⁷ Sentencia C-1062 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-509-94 y C-558-94.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-631-96. En el mismo sentido, Sentencia C-564-97.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-925-01.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-194-95, C-329-95, C-373-95, C-151-97 y C-618-97. En este último pronunciamiento se dijo sobre el particular: *“Sin embargo, en la medida en que la propia Constitución atribuye a la ley la posibilidad de regular esta materia, se entiende que el Congreso “tiene la mayor discrecionalidad para prever dichas causales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política”, puesto que corresponde a ese órgano político “evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de incompatibilidad o inhabilidad así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas”. Así las cosas, a pesar de que una*

La inhabilidad no es una pena sino una garantía de que el comportamiento anterior no afectará el desempeño de la función o cargo, de protección del interés general y de la idoneidad, probidad y moralidad del aspirante¹².

Las inhabilidades intemporales tienen legitimidad constitucional pues muchas de ellas aparecen en el Texto Fundamental y el legislador bien puede, en ejercicio de su capacidad de configuración normativa, establecer otras teniendo en cuenta los propósitos buscados y manteniendo una relación de equilibrio entre ellos y la medida dispuesta para conseguirlos¹³. (Sentencia C-373 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño) (Subrayas fuera del original)

Esta misma posición ha definido el destino de demandas contra normativas similares pues, de manera genérica, la Corte ha dicho que “[a]l 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. Tal ocurre, por ejemplo, con la condena por delitos comunes, la interdicción judicial, las sanciones disciplinarias, el ejercicio de jurisdicción o autoridad o el desempeño de cargos públicos...”¹⁴.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-617/97, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad del artículo 174, literal d) de la Ley 136 de 1994, que establecía una inhabilidad para ser elegido personero. El literal acusado disponía que no podía ser elegido personero quien hubiera sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo. Aunque la decisión jurisdiccional enfatizó nuevamente que una inhabilidad intemporal no iba en contra de los designios constitucionales, la admisión de que pueden imponerse inhabilidades como consecuencia de sanciones disciplinarias quedó implícitamente aceptada. Las razones de la Corte para declarar exequible la norma acusada fueron las siguientes:

-El literal d) del mismo artículo 174, objeto de estudio, impide la elección como Personero de quien haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo, lo que parece a los demandantes discriminatorio, inequitativo, desproporcionado e injusto, y al Procurador General de la Nación una sanción irredimible que, en su criterio, vulnera también el artículo 40, numeral 7, de

inhabilidad limita un derecho fundamental, como es el derecho ciudadano a ser elegido a un determinado cargo, en estos casos no procede efectuar un control estricto de constitucionalidad, por cuanto la propia Carta ha atribuido al Congreso la función de establecer esas causales, con el fin de proteger la moralidad e imparcialidad de la administración. Por ello, en principio sólo pueden ser declaradas inexecutable aquellas inhabilidades para ser alcalde que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto se estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política (CP arts 13 y 40) y la libertad de configuración del Legislador, que como se dijo, en esta materia goza de un amplio margen de discrecionalidad”.

¹² Corte Constitucional. Sentencias C-111-98 y C-209-00. En el primero de estos pronunciamientos la Corte expuso: “...la Corte ha definido que la preexistencia de condenas por delitos, concebida como causa de inelegibilidad para el desempeño de cargos públicos sin límite de tiempo, no desconoce el principio plasmado en el artículo 28 de la Constitución -que prohíbe la imprescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad-, puesto que el objeto de normas como la demandada, más allá de castigar la conducta de la persona, radica en asegurar, para hacer que prevalezca el interés colectivo, la excelencia e idoneidad del servicio, mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo. Bajo el mismo criterio, se aviene a la Constitución la exigencia de no haber sido sancionado disciplinariamente, ni suspendido o excluido del ejercicio profesional. Los preceptos de esa índole deben apreciarse desde la perspectiva del requisito que exige el cargo, en guarda de la inobjetabilidad del servidor público (especialmente en cuanto se trate de funciones de gran responsabilidad) y como estímulo al mérito, para que la sociedad sepa que quienes conducen los asuntos colectivos, o cumplen una actividad de manejo de intereses generales, no han quebrantado el orden jurídico, lo que permite suponer, al menos en principio, que no lo harán en el futuro”.

¹³ Esta Corporación ha declarado la constitucionalidad de inhabilidades intemporales en las Sentencias C-037-96; C-111-98, C-209-00 y C-952-01. En este último fallo la Corte señaló, en relación con la naturaleza jurídica de las inhabilidades, que están concebidas no como penas sino como “una garantía a la sociedad de que el comportamiento anterior al ejercicio del cargo fue adecuado y no perturbará el desempeño del mismo, así como que el interés general se verá protegido y podrá haber tranquilidad ciudadana acerca de la idoneidad, moralidad y probidad de quien ejercerá en propiedad el referido cargo”. De esta posición de la Corte se apartaron los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynnet, para quienes las inhabilidades constituyen una sanción, son cobijadas por la proscripción de penas imprescriptibles dispuesta en el artículo 28 de la Carta y, por lo mismo, no pueden ser intemporales, salvo que con esa calidad hayan sido prevista por el constituyente.

¹⁴ Sentencia No. C-194/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SV Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero

la Constitución por impedir el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

La Corte Constitucional debe reiterar que cuando el legislador prohíbe la elección de una persona para un cargo por el hecho de haber sido ella sancionada penal o disciplinariamente, sin establecer un término máximo hacia el pasado, alusivo al momento en el cual se impuso la sanción, no establece una pena irredimible, sino que se limita a prever un requisito adecuado a la índole y exigencias propias de la función pública que se aspira a desempeñar. No se trata de aplicar a quien ya fue sancionado una sanción, castigo o pena adicional, sino de subrayar que la confianza pública en quien haya de cumplir determinado destino o de ejercer cierta dignidad exhiba unos antecedentes proporcionados a la responsabilidad que asumiría si fuera elegido, en guarda del interés colectivo. (C-617 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo) (Subrayas fuera del original)

En otra de sus providencias, en la Sentencia C-1212 de 2001, la Corte analizó la exequibilidad del artículo 133 del Decreto 960 de 1970, por el cual se expidió el Estatuto del Notariado. La norma señalaba

Art. 133 “No podrán ser designados como notarios a cualquier título: (...)

6. Quienes como funcionarios o empleados de la rama jurisdiccional o del Ministerio Público, y por falta disciplinaria, hayan sido destituidos, o suspendidos por segunda vez por falta grave, o sancionados tres veces, cualesquiera que hayan sido las faltas o las sanciones.

7. Quienes hayan sido destituidos de cualquier cargo público por faltas graves.”

La Corte Constitucional declaró exequible la disposición al recordar que su posición jurisprudencial avalaba la concordancia constitucional de las inhabilidades fundadas en sanciones disciplinarias. Las siguientes fueron algunas de las reflexiones de la providencia judicial.

La finalidad de establecer inhabilidades radica entonces en garantizar los principios de moralidad, idoneidad, probidad, transparencia e imparcialidad en el ejercicio de la función pública, entendida ésta como “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”.¹⁵ Dado que dicha función se dirige a la atención y satisfacción de intereses generales, resulta razonable que se exija a las personas que aspiran a ejercerla, poseer cualidades suficientes que garanticen su desarrollo con arreglo a los principios mencionados, tal como se consagra en el artículo 209 de la Constitución.

(...)

Las inhabilidades, entendidas como impedimentos para acceder a la función pública, no tienen siempre como causa una sanción penal, es decir, no buscan siempre “castigar por un delito”. Pueden tener diversos orígenes y perseguir otros fines, como por ejemplo, colocar en pie de igualdad a quienes compiten por la representación política o a quienes buscan acceder a la función pública. Si bien pueden imponerse como una pena accesoria o principal, v.g. la establecida en los artículos 43-1 y 44 del Código Penal, también pueden ser consecuencia de una sanción disciplinaria o ser autónomas, por disposición expresa del constituyente o del legislador para garantizar principios de interés general.

(...)

En el presente caso, el legislador se refiere a las inhabilidades originadas en una sanción de carácter disciplinario, como se verá a continuación.

(...)

Significa lo anterior que el Estado, al sancionar a sus colaboradores, ejercita la potestad disciplinaria con el fin de dar cumplimiento a los fines consagrados en el artículo 2° de la Carta Política. Así lo entendió la Corte al señalar que, a través del derecho disciplinario, se “busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración

¹⁵ Sentencias C-631/96 y C-564/97, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

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 (C.P. arts. 2º y 209)".¹⁶

Ahora bien, la finalidad de la inhabilidad que se genera por la verificación de cualquiera de los supuestos antes descritos, es la misma: evitar que personas sin suficientes cualidades (moralidad, probidad y honestidad) accedan al cargo de notario. En efecto, la norma está dirigida a garantizar que quienes vayan a ejercer la función fedante tengan una excelente reputación e intachable conducta, lo cual se demuestra con sus antecedentes disciplinarios, toda vez que se les confía la función pública de dar fe de los actos sometidos a su consideración. Dicho fin, en cuanto satisface el interés general plasmado en el correcto ejercicio de la función pública por parte de personas idóneas y, sobre todo, respetuosas del ordenamiento jurídico, es a todas luces constitucional.

En este orden de ideas, la consagración de tal inhabilidad, en tanto impide que personas sin suficientes cualidades accedan al cargo de notario, representa un medio adecuado para alcanzar un propósito constitucionalmente legítimo, como es el de asegurar la moralidad, probidad e idoneidad en el desarrollo de la función fedante.

(...)

Ahora bien, al igual que la inhabilidad consagrada en el numeral 6º, la del numeral 7º busca impedir el acceso al cargo de notario de candidatos que tengan ciertos antecedentes disciplinarios contrarios a los principios que rigen la función fedante. En efecto, esta inhabilidad exige que la sanción recibida haya sido la destitución originada en una falta de tal importancia que socava la credibilidad y confianza necesaria en quien sea designado como notario, respecto del correcto y honesto desempeño de su función.

(...)

En segundo lugar, la norma parcialmente acusada no establece ninguna *pena* sino determinadas inhabilidades o impedimentos para acceder al cargo de notario originadas en una sanción disciplinaria, por lo que no le asiste razón al actor cuando afirma que dichas inhabilidades vulneran el artículo 28 superior, pues este precepto solamente se refiere a las "penas y medidas de seguridad imprescriptibles". En efecto, las disposiciones impugnadas se limitan a consagrar requisitos que debe cumplir quien aspire a desempeñar el cargo de notario, los cuales permiten depurar el ejercicio de la función fedante y garantizar la buena marcha de la misma. Como ya se dijo, no sólo es legítimo sino necesario que, dada la naturaleza de su cargo, los notarios estén sujetos a un exigente régimen de inhabilidades con el que se garantice el ejercicio de su función bajo los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad. (Sentencia C-1212 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería) (Subrayas fuera del original)

A manera de conclusión, la Sentencia C-1212 de 2001 finalmente indicó:

La norma acusada parcialmente no pretende castigar nuevamente al funcionario que incurrió en una falta disciplinaria, sino garantizar la confianza depositada por el Estado y la comunidad en quien ha de desempeñar el cargo de notario. No se trata entonces, como afirma el actor, de una restricción ilegítima a los derechos fundamentales de quienes aspiran a dicho cargo, ni mucho menos de la consagración de penas imprescriptibles. (Sentencia C-1212 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería)

6. Exequibilidad de la norma demandada

De acuerdo con las reflexiones precedentes, es posible deducir que la norma acusada contiene una disposición ajustada a la Constitución Política.

En efecto, tal como quedó visto, la disposición acusada consagra una prohibición de acceso a la función pública. La inhabilidad tiene fuente sancionatoria pues surge como consecuencia de haberse impuesto al servidor público la tercera sanción disciplinaria en cinco años. No obstante, aunque los demandantes sostengan que por ese hecho la inhabilidad se erige en una nueva sanción, de la jurisprudencia transcrita es posible descartar tal interpretación. La inhabilidad que ocurre como consecuencia de haberse interpuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años surge, no como una nueva sanción, sino como una medida de protección de la Administración, que

¹⁶ Sent. C-280/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

pretende evitar el acceso a sus cargos de personas que han demostrado una manifiesta incompetencia en el manejo de los negocios que se les encomiendan.

En este sentido, dado que la nueva inhabilidad no es una sanción, la disposición acusada no contradice lo dicho en la Sentencia C-1076 de 2002.

En efecto, la providencia judicial en mención retiró del ordenamiento jurídico el párrafo 2º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 por considerar que la norma violaba el artículo 29 de la Constitución Política. El párrafo demandado disponía que constituía falta disciplinaria gravísima *“haber sido sancionado disciplinariamente en tres ocasiones con anterioridad dentro de los cinco años anteriores”*, con lo cual la norma permitía la imposición de nuevas sanciones, las propias de las faltas gravísimas, con sustento en la sola reincidencia. A juicio de la Corte, *“[e]n el caso concreto, la reincidencia fue utilizada por el legislador como un hecho generador de responsabilidad disciplinaria, sancionable con la imposición de destitución e inhabilidad general, mas no como un criterio constitucionalmente válido para graduar la sanción a imponer”*, a lo cual agregó:

“...la expresión demandada conduce a imponer una sanción disciplinaria manifiestamente desproporcionada por cuanto, al no haberse especificado de qué naturaleza debían ser las tres sanciones disciplinarias anteriores cometidas dentro de los últimos cinco años por el funcionario público, éste se podría ver abocado a la imposición de una destitución e inhabilidad general por la comisión de varias faltas leves.

Adviértase además que los constituyentes de 1991 acogieron el criterio según el cual la persona debe ser sancionada exclusivamente por los actos u omisiones que le sean imputables y no por lo que son como individuos. De tal suerte que resulta constitucionalmente válido desestimular los comportamientos lesivos para el correcto desempeño de la administración pública pero no recurriendo al expediente de erigir en sanción disciplinaria la simple reiteración de un determinado comportamiento”. (Sentencia C-1076 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas)

La sentencia de la Corte deslegitimó el hecho de considerar la reincidencia como nueva falta disciplinaria, autónoma y sujeta a las consecuencias propias de una sanción independiente. La norma que ahora se estudia no establece nuevas sanciones como consecuencia de haberse impuesto la tercera sanción disciplinaria. Elimina la posibilidad de acceder a cargos públicos en un plazo de tres años, pero dicha prohibición, como se vio, no puede considerarse una cuarta sanción, sino la medida legítima que utiliza la Administración para proteger sus intereses y los de la comunidad.

En este sentido, por no contradecir jurisprudencia constitucional y no entrañar vulneración al derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Carta, la Corte desestimará las pretensiones de la demanda. La decisión de la Corte se restringirá al cargo analizado en esta providencia, por lo que la cosa juzgada constitucional será relativa al mismo.

VII. DECISION

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

RESUELVE

UNICO.- Exclusivamente por el cargo analizado en esta providencia, declarar **EXEQUIBLE** el numeral 2º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Presidente
ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado
JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado
MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado
CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008
