

## **Sentencia C-1052/01**

**CORTE CONSTITUCIONAL**-No revisión oficiosa de leyes

**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Democracia participativa/**ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Derecho político

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Requisitos mínimos

*La consagración de requisitos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.*

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Diálogo y debate

*La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.*

## **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Objeto demandado**

*Tendrá que identificar, en primer lugar, el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales”. Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”.*

## **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación**

*El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas”, pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por*

*las disposiciones legales que se impugnan. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido. Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.*

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras**

*La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones ciertas**

*Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra]*

*encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.*

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones específicas**

*Las razones son específicas si definen 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”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.*

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones pertinentes**

*La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que*

*fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.*

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones suficientes**

*La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.*

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia**

*El último elemento que tendrá que contener la demanda de inconstitucionalidad es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla, circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión. Obviamente, la apreciación del cumplimiento de esta condición ha de ser flexible, puesto que “cuando en el libelo demandatorio se advierta la ausencia de ciertas formalidades o su incorrecta aplicación, lo razonable es determinar si esas circunstancias le impiden a la Corte apreciar la cuestión que se le plantea, por cuanto, si tales carencias o errores no desvirtúan 'la esencia de la acción de inconstitucionalidad' o no impiden que*

*la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, se impone la admisión de la demanda”.*

## **PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

*El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.*

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Falta de especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: expediente D-3472

Demandante:

Darío José Pérez Otero

Norma Acusada:

Artículo 51 de la Ley 617 de 2000

Temas:

Demanda de inconstitucionalidad -  
condiciones mínimas

Concepto de la violación requisito de  
claridad, certeza, especificidad,  
pertinencia y suficiencia

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., octubre cuatro (4) de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites 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, el ciudadano Darío José Pérez Otero solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable del artículo 51 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica del presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, así:

### **Ley 617 de 2000**

(octubre 6)

*por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.*

Artículo 51. *Extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros.* Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

## III. LA DEMANDA

En primer término, señala el demandante que se "[...] debe llamar la atención de esa honorable Corporación para decir que las incompatibilidades son definidas como aquellas prohibiciones que se le determinan a un servidor Público en ejercicio de su cargo"[\[1\]](#).



Luego indica el cargo en los siguientes términos: "Como se expresa en la norma demandada, esta se extiende 12 meses después de ese límite, y lo que es peor, deja por fuera de toda posibilidad que el exservidor público, en este caso el Expersonero, haga su vida profesional ejerciéndola, y desde luego laboral, restringiéndolo solamente a ser profesor Universitario. Nuestra Constitución Política consagra el Derecho al trabajo como un derecho fundamental Universal (Artículos 25 y 53 de la C.P.), y su impedimento afecta al trabajador y a su familia arrastrándolo a situaciones indignas y desiguales"[\[2\]](#).

Con base en este argumento, el demandante hace uso de la acción ciudadana de constitucionalidad "[...] convencido de que la norma demandada viola esos principios constitucionales"[\[3\]](#).

#### **IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS**

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

Este Ministerio intervino mediante apoderada para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Señala que las incompatibilidades no encuentran reglamentación completa en la Constitución sino que, por el contrario, ella misma ha establecido que corresponde al Legislador reglamentar esta materia en los casos en los que la Carta no lo hace.

Por otra parte, considera que debe tenerse en cuenta que las incompatibilidades se aplican sólo en el distrito o municipio en el que quien se encuentra sujeto a éstas tuvo el cargo de personero o contralor. Dice que "La norma cuestionada no hace extensiva la prohibición de ocupar cualquier tipo de cargo en el resto del territorio Nacional"[\[4\]](#), con lo cual se garantiza al

mismo tiempo el derecho al trabajo de los individuos y la transparencia de la actividad pública.

## **2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Este Ministerio intervino mediante apoderado para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada.

Señala que tanto las inhabilidades como las incompatibilidades son instituciones cuyo origen se encuentra en el texto mismo de la Carta Política, y que éstas han sido objeto de reiterados pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, que el apoderado del Ministerio de Hacienda cita como fundamento para afirmar que la finalidad de las incompatibilidades y las inhabilidades es la de garantizar que quienes están al servicio del Estado cumplan con los principios rectores de la función pública.

Sobre el cargo que en concreto se formula contra el artículo 51 de la Ley 617 de 2000, el apoderado del Ministerio de Hacienda indica que la lectura que de éste se haga, debe contemplar los criterios que de manera general establece el ordenamiento jurídico acerca de las inhabilidades e incompatibilidades, para encontrar así su verdadero alcance. En su opinión, "[...] la norma en juicio debe ser interpretada dentro de estos parámetros para que la misma tenga una coherencia interna. Debe aclararse, entonces, que no todas las situaciones de incompatibilidad deben entenderse por el tiempo allí indicado así la disposición examinada lo sugiera pues, en verdad, se trata de una norma remisoría que debe analizarse en frente de cada circunstancia. La alternativa de declarar inexecutable la norma, a pesar del margen de ambigüedad que produce, deja de un lado la posibilidad de una interpretación conforme a nuestro ordenamiento, lo cual es viable en este caso y así se solicita" [\[5\]](#).

## **V. INTERVENCIÓN CIUDADANA**

## **1. Intervención del ciudadano Gilberto Toro Giraldo**

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, aceptando la invitación que se le hizo en auto del 30 de marzo de 2001 en el que se admite la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, presentó a esta Corporación memorial en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, en el que solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la norma en cuestión.

El ciudadano interviniente señala como primera medida que la demanda adolece de algunos vacíos e insuficiencias. Respecto del artículo acusado, encuentra que éste utiliza el término incompatibilidades, pues en realidad la norma versa sobre prohibiciones. Por otra parte, afirma que no se hace una distinción entre las prohibiciones que deben continuar vigentes durante un término luego del vencimiento del período o de la aceptación de la renuncia, y aquéllas cuya vigencia concluye con el vencimiento del período o de la aceptación de la renuncia.

Con base en lo anterior, agrega que "[...] el legislador una vez más ha establecido una PROHIBICION ABSOLUTA, en tanto que no matiza su rigor, no hace nada por conciliar el derecho del ciudadano exfuncionario con el interés público, sino que simplemente sacrifica por completo el primero en aras del segundo"[\[6\]](#). Y, por último, concluye: "Y esa es precisamente la razón que, en concepto de la Federación, impide en este caso la declaratoria de executable condicionada, pues la imposibilidad de examinar los términos específicos de cada causal que se pretende extender en el tiempo deja al desnudo la absolutidad [sic] de la prohibición, y ya está dicho que cuando se establece en esos términos necesariamente contraría la Constitución"[\[7\]](#).

## **VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

El Procurador inicia su análisis afirmando que la razón de ser de las inhabilidades e incompatibilidades es la de fomentar la moralidad de las actuaciones de los servidores públicos, pues con éstas se evita que aquellos incurran en conflicto de intereses. Se atiende así el mandato del artículo 123 de la Constitución, según el cual los servidores públicos están al servicio del Estado.

Las inhabilidades e incompatibilidades deben comprenderse en el marco del Estado Democrático de Derecho y su reglamentación compete a la ley.

Con el propósito de hacer claridad sobre el alcance de la norma acusada, la Vista Fiscal señala que es del caso remitirse a los artículos 164 y 175 de la Ley 136 de 1994 que versan sobre las incompatibilidades aplicables a contralores territoriales y personeros municipales, y que a su vez remiten al artículo 96 de la misma norma que contiene las incompatibilidades aplicables a los alcaldes. Adicionalmente menciona el artículo 175 del Código de Régimen Municipal que agregó dos causales adicionales de incompatibilidad para los personeros municipales.

El Procurador señala a continuación que el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 no es inconstitucional, pues el Congreso de la República cuenta con la facultad de fijar las incompatibilidades que sean adecuadas para asegurar la debida imparcialidad por parte de la administración pública. No obstante, señala que corresponde revisar cada una de las causales establecidas en los textos legales señalados en los siguientes términos, con el propósito de determinar el alcance que debe tener cada una de éstas, para evitar así la vulneración de los derechos de los asociados:

*1. Incompatibilidades relativas a los numerales 1° (Celebrar en su interés particular por si o por interpuesta persona o en representación de otro,*

*contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos) y 3° (Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994*

El Procurador considera que la extensión de estas dos incompatibilidades por un término de doce meses contados a partir de la terminación del período o de la aceptación de la renuncia es razonable y proporcionada, pues se evita así que quien ha sido responsable del control fiscal en el departamento, distrito o municipio, o de la vigilancia disciplinaria en el distrito o municipio, pueda más adelante realizar contratos con entidades que están o estuvieron bajo su control o vigilancia.

Sin embargo, afirma el Procurador que estas incompatibilidades deben ser aplicables únicamente respecto del ente territorial en el que haya prestado sus servicios quien se encuentra sujeto las incompatibilidades que se analizan, o de las entidades adscritas o vinculadas a tal ente territorial.

Ello porque extender su aplicabilidad a todo el territorio nacional "[...] rompería la razonabilidad y proporcionalidad que se exige en estos casos, toda vez que el desempeño de la función de control fiscal o disciplinario no ha podido influir fuera de la jurisdicción donde ésta se ejerció. Bajo estas restricciones, la extensión de estas causales han (sic) de entenderse constitucionales"[\[8\]](#).

*2. Incompatibilidades relativas al numeral 2 (Tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994.*

Respecto de esta incompatibilidad, el Procurador considera que si bien es necesario que quienes tienen la responsabilidad de ejercer el control fiscal o la vigilancia disciplinaria se mantengan al margen de las cuestiones partidistas

y electorales, excepción hecha del derecho al voto, la extensión de dicha incompatibilidad a los doce meses siguientes a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia, resulta desproporcionada. Dice que "[...] no resulta razonable que por haber ejercido un cargo de vigilancia y control del orden territorial, durante el año siguiente a que se separe del cargo no pueda ejercer estos derechos de carácter político [se refiere a los contenidos en el artículo 40 de la C.P.], razón por la cual este Despacho considera que la extensión a que se refiere el artículo 51 de la Ley 617 de 2000, respecto de esta causal vulnera la Carta. Así las cosas, debe entenderse que la norma aquí demandada al extender las incompatibilidades a los doce meses siguientes al vencimiento del período o a la aceptación de la renuncia, no puede cobija esta circunstancia"[\[9\]](#).

*3. Incompatibilidades relativas a los numerales 4 (Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito o sus entidades descentralizadas) y 5 (Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994*

El Procurador señala que esta incompatibilidad es ajustada a la Carta, pues al prohibirse que quienes tienen la responsabilidad del control fiscal y la vigilancia disciplinaria ejerzan en nombre propio o ajeno en procesos en los que tenga interés el ente territorial sobre el cual ejercen control o vigilancia, se evita la existencia de eventuales conflictos de intereses.

Igualmente considera ajustado a la Constitución que esta incompatibilidad se extienda a los doce meses posteriores a la terminación del período o aceptación de la renuncia, "[...] pues [se] pretende evitar que durante ese lapso el ex-servidor público utilice los asuntos que estuvieron a su cargo para intervenir como gestor o apoderado en favor o en contra del ente territorial,

a más de que eventualmente los funcionarios que tendrían que resolver el asunto otrora fueron sus subalternos"[\[10\]](#).

#### *4. Incompatibilidades relativas al numeral 6 del artículo 96 (Desempeñar cargo o empleo público o privado) de la Ley 136 de 1994*

En razón a la función moralizadora propia de las incompatibilidades, el Procurador encuentra ajustado a la Constitución que quien haya ejercido como personero municipal no pueda ejercer dentro del año siguiente a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia cargo alguno en el nivel territorial en el que prestó sus servicios, salvo la docencia y los cargos a los que se acceda por carrera administrativa. Lo anterior no se aplica a otras entidades territoriales, es decir que quien haya sido personero sí puede tener cargo público de nivel nacional, o territorial siempre y cuando no se trate del municipio en el que ejerció sus funciones.

Respecto de los contralores departamentales, distritales y municipales, el Ministerio Público afirma que "[...] de conformidad con el artículo 272, inciso octavo de la Constitución, quienes hayan desempeñado estos cargos, no pueden dentro del año siguiente ejercer empleo alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio"[\[11\]](#).

Concluye el Procurador que como la norma acusada extiende el alcance de la incompatibilidad que se analiza más allá de lo establecido por la Carta, ésta resulta vulnera. El alcance de dicha incompatibilidad se debe extender, para el caso de los contralores departamentales, al desempeño de cargos públicos en el respectivo departamento dentro del año siguiente a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia cargo.

Para el caso de los contralores distritales y municipales se tiene que no pueden ejercer cargo público en el distrito o municipio en el que ejercieron la función referida. Igualmente debe extenderse al desempeño de cargos públicos en el departamento en el que se halla el respectivo distrito o municipio, dentro del año siguiente a la terminación del período o a la aceptación de la renuncia cargo, "[...] pues el contralor municipal o distrital en ejercicio del control fiscal puede realizarle control fiscal a obras de ese nivel territorial cofinanciadas por el departamento y el municipio, y siendo el departamento el coordinador de la acción municipal, existen actividades en las que el contralor municipal y distrital deben actuar, y eso justifica que la incompatibilidad se extienda no sólo a los empleos del nivel, sino al departamental"[\[12\]](#).

Es decir, según la Vista Fiscal, quien en el pasado haya sido contralor departamental, distrital o municipal, puede una vez concluya el período o se acepte la renuncia ejercer cargo público nacional o territorial siempre y cuando que se trate de un departamento diferente a aquél en el que se ejerció el cargo de contralor departamental, distrital o municipal.

Agrega que la causal de incompatibilidad analizada no se predica de los cargos a los que se accede por la carrera administrativa ni de los de la docencia.

Por último "En cuanto tiene que ver con el desempeño de empleos privados, es claro que no se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que estos servidores no puedan ejercer empleo privado, por lo que debe entenderse que el ex-contralor o ex-personero de un ente territorial, puede ejercer cargos de naturaleza privada, a excepción de aquellos dependientes de las entidades privadas que manejan fondos públicos del departamento, distrito o municipio de la jurisdicción donde ejerció funciones de vigilancia y control, en la medida en que no existe relación alguna entre el ejercicio de las funciones públicas y su posterior desempeño en un cargo privado"[\[13\]](#).



*5. Incompatibilidades relativas al numeral 7 (Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido y durante los seis siguientes al mismo, así medie renuncia previa del empleo) del artículo 96 de la Ley 136 de 1994*

El Procurador señala que el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 acusado, extiende la incompatibilidad prevista en dicho artículo a un término de 12 meses contados a partir de la terminación del período o de la aceptación de la renuncia, lo cual es ajustado a la Constitución pues con ello se pretende evitar que "[...] el contralor territorial y personero distrital o municipal, utilice su cargo no para ejercer las funciones de vigilancia y control conforme a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 Superior, sino como mecanismo para ganar el favor electoral de la comunidad y acceder a un cargo de elección popular" [\[14\]](#).

De acuerdo con el análisis que se resume, el Procurador solicita que se declare la constitucionalidad condicionada de la norma acusada.

## **VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **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 las que se acusan en la demanda que se estudia.

### **2. El problema jurídico que se plantea**

El actor considera que la norma demandada es contraria a la Constitución porque limita por completo el derecho al trabajo de los ex contralores y ex personeros de las entidades territoriales durante el año que sigue a su desvinculación definitiva –por terminación del período o por renuncia–, dejando como única alternativa la cátedra universitaria.

Antes de analizar cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a determinar si formula el demandante algún cargo contra la norma acusada, según los criterios fijados por esta Corporación, para establecer si es procedente en esta oportunidad proferir fallo inhibitorio.

### **3. Consideraciones**

3.1. La Corte Constitucional encuentra que la demanda presentada ante la Corte Constitucional, en la que se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 51 de la Ley 617 de 2000, no cumple con los requisitos necesarios para proferir a un fallo de fondo. Este asunto ha sido tratado por esta Corporación en numerosas ocasiones, motivo por el que se ha expedido una copiosa jurisprudencia a la que en esta oportunidad se hará referencia para sintetizar los criterios que al respecto ha sentado este Tribunal.

3.2. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad[15]. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su parte, ha establecido la necesidad de cumplir con todos y cada uno de estos requerimientos. Se trata, como lo dijo la Corte al declarar executable la norma citada, de “unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho [de participación política], sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial”[16].

Así, si un ciudadano demanda una norma, “debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda” [17] que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Téngase en cuenta, además, que el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, dentro de las que señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo; de acuerdo con esta norma, “no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal” [18].

De esta manera, se desarrolla una de las herramientas más preciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley.

3.3. La consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse, entonces, como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.

La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.

3.4. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal.

3.4.1. Así, tendrá que identificar, en primer lugar, el *objeto* sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) “su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de “un ejemplar de la publicación de las mismas” (Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima “que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución”[\[19\]](#). Ahora bien: estos requerimientos fueron cabalmente cumplidos en el presente caso.

3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el *concepto de la violación*, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas” [20]. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan [21]. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes* [22]. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional” [23].

La *claridad* de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”[\[24\]](#), no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean *ciertas* significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[\[25\]](#) “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”[\[26\]](#) e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[\[27\]](#). Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”[\[28\]](#).

De otra parte, las razones son *específicas* si definen 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”[\[29\]](#). El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[\[30\]](#) que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[\[31\]](#).

La *pertinencia* también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[32] y doctrinarias[33], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”[34]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[35], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[36] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

3.4.3. El último elemento que tendrá que contener la demanda de inconstitucionalidad es la razón por la cual la Corte es competente para conocerla (artículo 2 numeral 5 del Decreto 2067 de 2000), circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión. Obviamente, la apreciación del cumplimiento de esta condición ha de ser flexible, puesto que “cuando en el libelo demandatorio se advierta la ausencia de ciertas formalidades o su incorrecta aplicación, lo razonable es determinar si esas circunstancias le impiden a la Corte apreciar la cuestión que se le plantea, por cuanto, si tales carencias o errores no desvirtúan 'la esencia de la acción de inconstitucionalidad' o no impiden que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, se impone la admisión de la demanda” [37].

3.4.4. La síntesis de la manera como la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado e interpretado los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad tiene el propósito de asegurar el efectivo ejercicio de un derecho político reconocido a todos los ciudadanos que se expresa en la posibilidad de controlar el ejercicio del poder público a través de la acción pública de inconstitucionalidad. En todo caso, la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

3.5. En el presente caso, y en consideración a que el demandante se limita a afirmar que la norma acusada “[...] deja por fuera de toda posibilidad que el exservidor público, en este caso el Expersonero, haga su vida profesional ejerciéndola, y desde luego laboral, restringiéndolo solamente a ser profesor



Universitario" [38], según se había indicado arriba, la Corte considera que la demanda de la referencia no cuenta con los requisitos necesarios para proceder al estudio de fondo de la norma acusada.

En efecto, si bien la demanda recae sobre una proposición jurídica real y vigente, el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 –es decir, si bien la demanda es *cierta*– e indica que dicho artículo vulnera el derecho al trabajo consagrado en los artículos 25 y 53 de la Constitución –es decir, si bien existe un cargo *claro*–, ésta no cumple con los demás requisitos que han sido enunciados en este fallo, siguiendo la doctrina reciente de esta Corporación respecto de los requisitos que se deben observar por parte de quien hace uso de la acción ciudadana de inconstitucionalidad.

3.5.1. La demanda no es *específica*, ni *pertinente*, ni *suficiente*. No es *específica* porque no analiza la relación que existe entre la norma acusada y la Constitución ni deduce de esa relación un argumento que demuestre o, al menos, que cuestione la exequibilidad de la misma; las afirmaciones expresadas por el demandante no permiten evidenciar oposición alguna entre el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 y el texto de la Constitución.

3.5.2. No es *pertinente* porque versa sobre un tema diferente al que reglamenta la norma acusada. El artículo 51 de la Ley 617 de 2000 trata sobre la extensión del régimen de las incompatibilidades aplicable a quienes se han desempeñado como contralores o personeros de las entidades territoriales, por un año luego de la terminación del período o de la aceptación de la renuncia.

Del argumento expresado por el demandante, no surge una oposición objetiva entre la norma acusada y la Constitución; la demanda se basa en una mera hipótesis observada por el demandante. Al respecto, esta Corporación ha indicado:

"La Corte debe insistir en que el presupuesto básico para declarar inexecutable una norma jurídica es el de que esa norma, examinados el proceso de su adopción o su contenido, entre en contradicción con postulados o preceptos de la Carta. La definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva, por lo cual no es posible deducirla de otros ordenamientos ni de hipótesis no plasmadas en su texto"[\[39\]](#).

Para que la demanda fuese pertinente, era necesario que el demandante demostrara que el artículo 51 acusado remite a un régimen de incompatibilidades aplicable a quienes se han desempeñado como contralores o personeros de las entidades territoriales, que extendido por un año luego de haber cesado en el cargo, conduce a la vulneración del derecho al trabajo y, en esa medida, a los artículos 25 y 53 de la Constitución, según lo señala.

3.5.3. Tampoco es *suficiente* porque no hace referencia a todas aquellas personas que son cobijadas por el artículo 51 de la Ley 617 de 2000. El demandante se limita a señalar que la norma acusada viola el derecho al trabajo de "los expersoneros" y deja de lado el análisis relativo a quienes se han desempeñado como contralores de las entidades territoriales. Tampoco surge, a partir de la lectura de la demanda de los argumentos expresados por el demandante, duda razonable alguna acerca de la exequibilidad de la norma acusada pues los asertos allí contenidos no cuestionan el contenido real de la misma.

3.5.4. Encuentra la Corte que el demandante se limita a efectuar una mera afirmación acerca de una eventual consecuencia que supondría la aplicación de la norma en cuestión –consecuencia que tampoco aparece demostrada– y respecto de la que no se realiza estudio alguno de constitucionalidad.

3.6. El demandante se abstiene también de dar cumplimiento al numeral 5° del artículo segundo del Decreto 2067 de 1991, en virtud del cual se indica que las demandas de constitucionalidad deberán indicar las razones por las que esta Corporación es competente para conocer de lo allí solicitado.

3.7. Realizado el anterior análisis, reitera la Corte en esta oportunidad su doctrina según la cual la acción ciudadana de inconstitucionalidad exige a quien la ejerce una serie de requisitos orientados a garantizar la preservación de su naturaleza:

"Es claro que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad impone que la Corte no acuda a un criterio en extremo riguroso para determinar si la demanda cumple o no con las exigencias impuestas por la Constitución y la ley sino a un criterio amplio que sea consecuente con esa naturaleza pública de la acción y que le permita al ciudadano ejercer un verdadero control sobre la producción del derecho. Sin embargo, también es cierto que esa fundada amplitud de criterio no puede llevar a la Corte a emitir pronunciamientos de fondo con base en demandas que no satisfacen unas mínimas exigencias, con mayor razón cuando se trata de demandas que no formulan cargo alguno contra las disposiciones demandadas. De emitir la Corte un pronunciamiento de fondo con base en una demanda que no contiene una razonable exposición de los motivos por los cuales se estima que las normas demandadas violan las disposiciones constitucionales, se le estaría dando a la acción de inconstitucionalidad una vocación oficiosa que es contraria a su naturaleza"[\[40\]](#).

En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda de la referencia.

## **VIII. 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**

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica del presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA  
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA  
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General