

VIOLACION DEL REGIMEN DE INHABILIDADES - No fue derogada la Ley 136 de 1994 por la Ley 617 de 2000 como causal de pérdida de investidura / CAUSALES DE PERDIDA DE LA INVESTIDURA - La violación del régimen de inhabilidades no fue derogada

Sea lo primero advertir que conforme lo ha reiterado esta Corporación en diversos pronunciamientos, a partir de la sentencia de la Sala Plena Contenciosa de 23 de julio de 2002 (Expediente 7177), si bien el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 contiene una relación de los diversos eventos en que Diputados, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales perderán su investidura, entre las cuales se omitió la violación del régimen de inhabilidades, no por ello puede concluirse que haya sido voluntad del legislador suprimir dicha causal, en lo concerniente a los Concejales, pues en el numeral 6 quedó plasmada la posibilidad de que otras normas también consagren causales de pérdida de investidura para esta categoría de servidores públicos y una de ellas es el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136, que prevé como propiciatoria de la mentada consecuencia la violación del régimen de inhabilidades. Además, de acuerdo con lo precisado en la referida sentencia de la Sala Plena, es evidente que la citada ley en lo concerniente al tema de las causales de pérdida de la investidura no contiene una regulación íntegra de la materia, pues expresamente se remitió a lo que otras señalaban sobre el asunto, por lo que es pues necesario remitirse a lo dispuesto por el artículo 72¹ del C.C., en cuanto establece que la derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores todo aquello que no pugne con las disposiciones de la nueva ley. De otra parte, como se dijo en la mencionada sentencia, el proyecto de ley de origen gubernamental tenía por finalidad –según lo expresado en sus motivaciones, fuera del saneamiento fiscal de las entidades territoriales, establecer reglas de transparencia de la gestión departamental y municipal mediante el fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, a través de “la ampliación de las causales de pérdida de investidura para Concejales y Diputados”.

REGIMEN ESPECIAL DEL DISTRITO CAPITAL - La Ley 617 de 2000 podía introducir modificaciones al Decreto 1421 de 1993 según la Corte Constitucional / DISTRITO CAPITAL - La ley que lo regula es ordinaria; **ante la ausencia de regla especial le son aplicables las disposiciones vigentes para los municipios / COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA - Decreto 1421 de 1993**

De la lectura de la parte motiva de la referida sentencia (C-950 DE 2001) de la Corte Constitucional, no colige la Sala que la misma esté considerando que el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 está vigente. Por el contrario, resaltó que la Ley 617 de 2000 podía introducir modificaciones al régimen especial del Distrito Capital. En efecto, dijo la Corte en la citada sentencia, en lo pertinente: (...). Esta Corporación ya analizó el tema en un fallo reciente, pero respecto de los artículos 52 a 60 de la Ley 617 de 2000, que fueron cuestionados por violar el trámite especial que supuestamente exige la Constitución para modificar el Decreto 1421 de 1993. Este mismo cargo lo sustenta el actor en el proceso de la referencia contra el artículo 96 de la Ley 617 de 2000. En la sentencia C-837 de 2001 esta Corporación resolvió que era posible introducir modificaciones al régimen especial de Bogotá mediante una ley ordinaria y declaró la constitucionalidad de los artículos demandados. Dijo en esa ocasión la Corte, “...el hecho de que el artículo 322 Superior circunscriba el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital al imperio de una ley especial, no significa, ni mucho menos, que se haya

¹ “La derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”.

creado una categoría de ley a la manera de las orgánicas o estatutarias. Por el contrario, lejos de cualquier ritualidad especial o diferente a la de las leyes ordinarias, lo que la ley contentiva del régimen del Distrito Capital implica es el reconocimiento de un criterio territorial en particular y de unos perfiles institucionales y funcionales que con exclusividad identifican y diferencian a dicho distrito respecto de todos los demás. Sin perjuicio de que ante la ausencia de regla especial le sean aplicables las disposiciones vigentes para los municipios, poniéndose de relieve tanto los rasgos comunes de este Distrito para con los municipios y demás distritos, como la no exigencia de una tal especial ritualidad. Por lo tanto, la Ley 617 de 2000 podía introducir modificaciones al régimen especial del Distrito Capital, y por ello, ese cargo de inconstitucionalidad contra el aparte del artículo 96 cuestionado, no está llamado a prosperar. En relación con el cargo sobre violación del principio de unidad de materia por falta de conexidad entre la frase “96 y 106 del Decreto 1421 de 1993” contenida en el artículo 96 y la Ley 617 de 2001, la Corte se pronunció recientemente en la sentencia C-778 de 2001. En esa oportunidad, la Corte decidió Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 96 de la ley 617 de 2000, pero únicamente en el aparte que deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, por no violar el principio de unidad de materia. Por lo cual respecto de este cargo ha operado la cosa juzgada constitucional relativa....”

CONCEJAL DE BOGOTA - Aplicación de la Ley 617 de 2000 sobre régimen de inhabilidades por derogación tácita del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 / REGIMEN DE INHABILIDADES DE CONCEJAL DEL DISTRITO CAPITAL - Derogación tácita del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 por la Ley 617 de 2000 / DEROGATORIA TACITA - Régimen de inhabilidades de concejal del Distrito Capital / INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES - Rigen para el Distrito Capital las del artículo 40 de la Ley 617 de 2000

De lo que ha quedado reseñado advierte la Sala que la sentencia (C-950 de 2001) hizo referencia que el proyecto originalmente presentado preveía la derogatoria, entre otros, del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993; y que en la ponencia para segundo debate se suprimió dicha derogatoria porque según los ponentes el carácter especial de Bogotá requiere mantener las inhabilidades e incompatibilidades previstas en ese régimen. Empero ello no significa ni que la Corte esté imponiendo su vigencia, ni que la voluntad del legislador fuera la de mantener tal vigencia, pues lo cierto es que el artículo 60 de la Ley 617 claramente señaló que las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones allí previstas RIGEN PARA EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ. Y riñe con la lógica interpretar que además de las inhabilidades consagradas en el artículo 40 de la Ley 617 de 2000 también se aplican las del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993, pues aquella norma describe prácticamente las mismas conductas a que se refiere éste, con algunas modificaciones, como se verá más adelante, razón por la cual debe entenderse que la norma aplicable es la del artículo 40 de la Ley 617, por expreso mandato del artículo 60, ibídem; y concretamente, en lo que atañe a la conducta prevista en el numeral 5 del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993, que es la que constituye materia de la controversia, al haber sido consagrada en el artículo 40 de la Ley 617, con modificación, la conclusión es la de que operó su derogatoria tácita para abrir paso a la nueva regulación. En efecto, el artículo 40 de la Ley 617, que modificó el artículo 43, numeral 1, de la Ley 136 de 1994, también prevé como inhabilidad la exclusión del ejercicio de una profesión y la interdicción de funciones públicas. Es decir, que las faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público, a que aludía el numeral 5 del artículo 28 se entienden derogadas si por sí solas no conllevan la sanción de interdicción de funciones públicas.

CONCEJAL DE BOGOTA - Sanción de multa no configura causal de pérdida de la investidura

En este caso, no se advierte en la certificación de antecedentes de la Procuraduría que al demandado se le hubiera impuesto la sanción de interdicción de funciones públicas, sino una MULTA. Por ello, no se configura la causal alegada. El siguiente cuadro comparativo muestra la similitud de las conductas constitutivas de inhabilidad, consagradas en los artículos 28 del Decreto 1421 de 1993 y 43 de la Ley 136 de 1994, con las modificaciones del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, lo cual lleva a la inexorable conclusión que no existe razón lógica para considerar que a la vez se pueden aplicar unas y otras(...). En consecuencia, no se configura la causal alegada y, por ende, es procedente confirmar la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-15-000-2008-00376-01(PI)

Actor: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA

Demandado: RONALDO ANDRES CAMACHO CASADO

Referencia: APELACION SENTENCIA. PERDIDA DE INVESTIDURA

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el actor contra la sentencia de 12 de mayo de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual denegó la pérdida de la investidura del Concejal de Bogotá, señor **RONALDO ANDRÉS CAMACHO CASADO**.

I-. ANTECEDENTES

I.1- El ciudadano **HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA**, obrando en nombre propio, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

tendiente a que, mediante sentencia, se dispusiera la Pérdida de la Investidura de Concejal de Bogotá del señor **RONALDO ANDRÉS CAMACHO CASADO**, elegido para el período constitucional comprendido entre el 1º de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2010.

I.2-. En apoyo de sus pretensiones el actor adujo, en síntesis, los siguientes hechos:

1º: Que el demandado fue sancionado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá con multa equivalente a 25 días de sueldo, por falta a los deberes del cargo público cuando se desempeñó como Alcalde Local de Kennedy, lo cual figura en el certificado de antecedentes de la Procuraduría General de la Nación.

2º: Señala que el numeral 5 del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 inhabilita para aspirar al Concejo de Bogotá a quien en cualquier época haya sido sancionado por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público.

3º: Sostiene que el demandado, no obstante estar inhabilitado, se inscribió para ocupar el cargo de Concejal de Bogotá por el Partido de la U y a la postre resultó electo y tomó posesión del cargo, el cual viene ejerciendo desde el 1º de enero de 2008.

4º: Resalta que la inhabilidad en mención no desapareció del mundo jurídico con la vigencia de la Ley 617 de 2000, por no haberlo contemplado expresamente el artículo 40, ibídem, pues el propósito del legislador fue establecer un rígido y estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades a fin de depurar costumbres políticas y colmar de virtuosos, dignos y pulcros los cuerpos colegiados de origen popular.

I.3- El demandado, a través de apoderado, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de sus pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente:

Que admitiendo, en gracia de discusión, que la violación al régimen de inhabilidades constituye causal de pérdida de investidura, el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 fue subrogado por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, en armonía con el artículo 60, ibídem.

Trae a colación la sentencia de 7 de diciembre de 2005, de la Sección Quinta del Consejo de Estado (Expediente 2004-00806), en la cual se determinó la derogatoria tácita del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 por parte de la Ley 617 de 2000.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA

El a quo desató la instancia denegando las pretensiones de la demanda, principalmente, porque consideró que las inhabilidades consagradas en el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 fueron derogadas por la Ley 617 de 2000 en forma tácita, como lo ha reconocido el Consejo de Estado en diversas providencias, entre ellas, en sentencias de 4 de febrero de 2005 (Expediente 2004-00317, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero) 30 de septiembre de 2005 (Expediente 2003-01211 (3656), Consejero ponente doctor Darío Quiñones); 7 de diciembre de 2005 (Expediente 2004-00806, Consejera ponente doctora María Noemí Hernández Pinzón).

Enfatiza en que el hecho de que inicialmente en el Congreso se hubiera contemplado la derogatoria de dicha norma y posteriormente se haya eliminado del texto definitivo no tiene incidencia en la interpretación judicial realizada, pues

las modificaciones surtidas dentro del trámite del proyecto no resultan determinantes para establecer la vigencia de la ley en el tiempo.

Concluye que como la causal de inhabilidad alegada en la demanda no fue reproducida ni contemplada por la Ley 617 de 2000, la pérdida de investidura carece de fundamento.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El demandante sustentó su impugnación afirmando, en esencia, lo siguiente:

Que del análisis de la sentencia C-950 de 2001, así como de la formación de la Ley 617 de 2000, forzoso es concluir que el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 no fue derogado sino que más bien fue decisión del legislador dejarlo vigente.

Que está demostrado que la falta cometida por el demandado es grave y está incurso como inhabilidad en el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993, el cual está plenamente vigente.

Al efecto, trae apartes de la mencionada sentencia de la Corte Constitucional que, a su juicio, deja incólume el referido artículo 28 por considerarlo de importancia y conveniencia para mantener un régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá.

Resalta que es cierto que existen jurisprudencias que consideran derogado al artículo 28 del Decreto 1421 de 1993, pero que las mismas no tuvieron en cuenta la sentencia C-950 de 2001, que hace tránsito a cosa juzgada, y es la única que dirime la controversia.

Que debe tenerse en cuenta el criterio histórico para interpretar la ley, cual es el de acudir a los antecedentes y a la voluntad del legislador.

IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado en lo Contencioso Administrativo ante esta Corporación, en su vista de fondo, se muestra partidario de que se confirme la sentencia apelada, en síntesis, por cuanto, las sentencias proferidas por el Consejo de Estado a que alude aquélla permiten concluir claramente que el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 fue derogado tácitamente por el artículo 40 de la Ley 617 de 2000, que reguló el régimen de inhabilidades de los Concejales de Bogotá, conforme lo indica su artículo 60.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Sea lo primero advertir que conforme lo ha reiterado esta Corporación en diversos pronunciamientos, a partir de la sentencia de la Sala Plena Contenciosa de 23 de julio de 2002 (Expediente 7177), si bien el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 contiene una relación de los diversos eventos en que Diputados, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales perderán su investidura, entre las cuales se omitió la violación del régimen de inhabilidades, no por ello puede concluirse que haya sido voluntad del legislador suprimir dicha causal, en lo concerniente a los Concejales, pues en el numeral 6 quedó plasmada la posibilidad de que otras normas también consagren causales de pérdida de investidura para esta categoría de servidores públicos y una de ellas es el artículo 55, numeral 2, de la Ley 136, que prevé como propiciatoria de la mentada consecuencia la violación del régimen de inhabilidades.

Además, de acuerdo con lo precisado en la referida sentencia de la Sala Plena, es evidente que la citada ley en lo concerniente al tema de las causales de pérdida de la investidura no contiene una regulación íntegra de la materia, pues expresamente se remitió a lo que otras señalaban sobre el asunto, por lo que es pues necesario remitirse a lo dispuesto por el artículo 72² del C.C., en cuanto establece que la derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores todo aquello que no pugne con las disposiciones de la nueva ley.

De otra parte, como se dijo en la mencionada sentencia, el proyecto de ley de origen gubernamental tenía por finalidad –según lo expresado en sus motivaciones, fuera del saneamiento fiscal de las entidades territoriales, establecer reglas de transparencia de la gestión departamental y municipal mediante el fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, a través de **“la ampliación de las causales de pérdida de investidura para Concejales y Diputados”**.

Finalmente, resulta acertado lo afirmado en la sentencia de la Sala Plena en cuanto a que carecía de justificación variar el tratamiento igualitario dado en el artículo 55 de la Ley 136 de 1994 a la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, donde se prevé que ambas circunstancias constituyen causales de pérdida de investidura, para disponer que la primera ya no tiene tal carácter, pues desde el punto de vista de su gravedad y del reproche que merece una u otra violación deben estar sometidas a la misma sanción; y no bastaba para admitir esa diferenciación el hecho de que frente al primer evento cabe ejercitar la acción electoral, lo que no sucede respecto del segundo, pues si bien ello es cierto, también lo es que por su celeridad e implicaciones la acción de pérdida de investidura exhibe mayor eficacia en aras de lograr la transparencia de la gestión

² “La derogatoria tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”.

departamental y municipal a través del fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, fin que, en lo pertinente, inspiró la expedición de la Ley 617 de 2000.

Además de que el término para instaurar la acción electoral es muy corto (20 días), y se corre el riesgo de que quienes han incurrido en las conductas constitutivas de la violación del régimen de inhabilidades puedan, no obstante la gravedad de las mismas, seguir ostentando su investidura, lo que en nada contribuye a la transparencia de la gestión departamental y municipal por la cual propugnó la mencionada Ley 617.

Está demostrado en el proceso que el demandado ostenta la calidad de Concejal del Distrito Capital de Bogotá y que conforme obra al folio 29 del expediente en el documento denominado “CERTIFICADO DE ANTECEDENTES”, emanado de la Procuraduría General de la Nación” fue sancionado disciplinariamente con multa de 25 días de sueldo el 31 de marzo de 2003.

En la demanda se aduce que dicha conducta está tipificada como causal de inhabilidad en el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993, que es del siguiente tenor:

“INHABILIDADES. No podrán ser elegidos concejales:

1. Quienes en cualquier época hayan sido condenados por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes hayan sido secretarios, jefes de departamento administrativo o gerentes de entidades descentralizadas distritales, dentro del año anterior a la fecha de la elección; como empleados públicos hayan ejercido autoridad política, civil, militar o judicial en el Distrito dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección o se hubieren desempeñado como empleados o trabajadores oficiales en el Distrito, dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la elección.

3. Quienes hayan intervenido en la gestión de negocios ante entidades distritales o en la celebración de contratos con ellas o hayan sido representantes legales en el Distrito de entidades que

administren tributo o contribuciones parafiscales, todo dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan perdido la investidura de miembros de una Corporación de elección popular.

5. Quienes en cualquier época hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público, y

6. Quienes estén vinculados por matrimonio o unión permanente o tengan parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, con funcionarios que ejerzan autoridad en el Distrito.”.

La controversia gira en determinar si dicha conducta fue derogada o no como causal de inhabilidad en la Ley 617 de 2000.

El artículo 40 de la citada Ley, prevé:

“DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de

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

Por su parte, el artículo 60, ibídem, establece:

“INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES PARA EL ALCALDE MAYOR, LOS CONCEJALES, LOS EDILES, EL CONTRALOR Y EL PERSONERO DE SANTA FE DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL. Las disposiciones en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para ser elegido a cargo o corporación de elección popular para el nivel municipal y distrital contenidas en el Capítulo Quinto de la presente ley, rigen para Santa Fe Bogotá Distrito Capital”.

Según el recurrente, del análisis de la sentencia C-950 de 2001, así como de la formación de la Ley 617 de 2000, forzoso es concluir que el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 no fue derogado sino que más bien fue decisión del legislador dejarlo vigente; que la sentencia de la Corte Constitucional que, a su juicio, deja incólume el referido artículo 28 por considerarlo de importancia y conveniencia para mantener un régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, hace tránsito a cosa juzgada, y es la única que dirime la controversia.

De la lectura de la parte motiva de la referida sentencia de la Corte Constitucional, no colige la Sala que la misma esté considerando que el artículo 28 del Decreto 1421 de 1993 está vigente. Por el contrario, resaltó que la **Ley 617 de 2000 podía introducir modificaciones al régimen especial del Distrito Capital.**

En efecto, dijo la Corte en la citada sentencia, en lo pertinente:

“Tres son los cuestionamientos planteados por los actores:

1. La aprobación de modificaciones al régimen de Bogotá mediante ley ordinaria, lo cual sólo podía hacerse mediante una ley especial.
2. La falta de unidad de materia entre el aparte demandado y la Ley 617 de 2000.
3. La violación del trámite legislativo en la aprobación del aparte demandado, pues, según los demandantes, tal texto fue introducido en la Plenaria del Senado durante el último debate del proyecto que se convirtió en la Ley 617 de 2000.

B. Respuesta a los Problemas Jurídicos Planteados

La Corte analizará enseguida cada uno de los cargos formulados.

1. El régimen especial de Bogotá

Para los demandantes, la modificación del régimen especial de Bogotá previsto en el artículo 322, sólo podía hacerse mediante una ley especial, por lo que las modificaciones introducidas por la Ley 617 de 1993 violan, a su juicio, la Carta.

Esta Corporación ya analizó el tema en un fallo reciente, pero respecto de los artículos 52 a 60 de la Ley 617 de 2000, que fueron cuestionados por violar el trámite especial que supuestamente exige la Constitución para modificar el Decreto 1421 de 1993. Este mismo cargo lo sustenta el actor en el proceso de la referencia contra el artículo 96 de la Ley 617 de 2000. En la sentencia C-837 de 2001^{3[2]} esta Corporación resolvió que era posible introducir modificaciones al régimen especial de Bogotá mediante una ley ordinaria y declaró la constitucionalidad de los artículos demandados.

Dijo en esa ocasión la Corte,

“...el hecho de que el artículo 322 Superior circunscriba el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital al imperio de una ley especial, no significa, ni mucho menos, que se haya creado una categoría de ley a la manera de las orgánicas o estatutarias. Por el contrario, lejos de cualquier ritualidad especial o diferente a la de las leyes ordinarias, lo que la ley contentiva del régimen del Distrito Capital implica es el reconocimiento de un criterio territorial en particular y de unos perfiles institucionales y funcionales que con exclusividad identifican y diferencian a dicho distrito respecto de todos los demás. Sin perjuicio de que ante la ausencia de regla especial le sean aplicables las disposiciones vigentes para los municipios, poniéndose de relieve tanto los rasgos comunes de este Distrito para con los municipios y demás

^{3[2]} Corte Constitucional, Sentencia C-837/01, MP: Jaime Araujo Rentería.

distritos, como la no exigencia de una tal especial ritualidad. A decir verdad, desde el punto de vista del procedimiento legislativo el régimen del Distrito Capital se condensa en una ley de corte ordinario. Por la misma vía, en lo concerniente a la especialidad y pertinencia de sus materias la ley reguladora de dicho régimen no pasa de ser una especie dentro de las varias leyes que puede hacer el Congreso a la luz de la cláusula general de competencia.”^{4[3]}

Por lo tanto, la Ley 617 de 2000 podía introducir modificaciones al régimen especial del Distrito Capital, y por ello, ese cargo de inconstitucionalidad contra el aparte del artículo 96 cuestionado, no está llamado a prosperar.

2. Principio de unidad de materia y cosa juzgada constitucional

En relación con el cargo sobre violación del principio de unidad de materia por falta de conexidad entre la frase “96 y 106 del Decreto 1421 de 1993” contenida en el artículo 96 y la Ley 617 de 2001, la Corte se pronunció recientemente en la sentencia C-778 de 2001. En esa oportunidad, la Corte decidió

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 96 de la ley 617 de 2000, pero únicamente en el aparte que deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, por no violar el principio de unidad de materia.^{5[4]}

Por lo cual respecto de este cargo ha operado la cosa juzgada constitucional relativa.

3. El trámite de la Ley 617 de 2000

El tercer cargo, relativo al trámite del artículo 96 de la Ley 617 de 2000, es radicalmente diferente a los dos anteriores.

Según el demandante, el aparte demandado fue introducido durante el último debate del proyecto de ley en la Plenaria del Senado, violándose de esta forma lo previsto en el artículo 157 de la Carta.

Para estudiar este cargo, la Corte primero observará el proceso de formación del artículo 96 demandado. Y, posteriormente, analizará el contenido de los artículos citados como derogados por la norma demandada para determinar la identidad entre la voluntad del legislador expresada a lo largo del proceso de formación de la Ley 617 de 2000 y el texto finalmente aprobado.

a. Descripción del trámite del artículo 96 demandado

^{4[3]} En este mismo sentido, ver la sentencia C-198/98, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, fallo en el cual la Corte señaló “*La característica de esta ley no está relacionada con aspectos de orden formal o con el método que ha de seguirse para su aprobación. (...) La especialidad es un atributo que responde a las exigencias que se derivan de la anotada singularidad del Distrito Capital(...). El ámbito de la especialidad, por consiguiente, se debe acotar con un sentido funcional, vale decir, su medida la ofrece la necesidad de conciliar su condición genérica de entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con su condición única de Distrito Capital-sede de los órganos superiores del Estado-y capital del Departamento de Cundinamarca.(...)*”

^{5[4]} Corte Constitucional, Sentencia C-778/01, MP: Jaime Araújo Rentería.

De conformidad con los documentos que obran en el expediente, el proyecto de ley que se convirtió en la Ley 617 de 2000 siguió el siguiente trámite en el Congreso:

El proyecto de Ley No. 046 de 1999 de la Cámara, por medio del cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se adoptan otras disposiciones”, y su respectiva exposición de motivos fueron presentados ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, el día 11 de agosto de 1999, según consta en la Gaceta del Congreso, Año VIII, No. 257, 17 de agosto de 1999. En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias el proyecto original preveía lo siguiente:

Artículo 57. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 199; 28, 29, 30, 34, 37, 66, 68 y 72 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; 11 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997; 6 de la Ley 177 de 1994, que adiciona el numeral 12 del artículo 165 de la Ley 136 de 1994, el artículo 8 de la Ley 177 de 1994, que modifica el artículo 168 de la Ley 136 de 1994 y las demás disposiciones que le sean contrarias.(subrayado fuera de texto)

Las disposiciones cuya derogatoria expresa se proponía establecían las inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, del alcalde y de los ediles, así como sus honorarios y seguros,^{6[5]} lo cual guardaba armonía con el objetivo del proyecto de establecer “reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal, a través del fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, la extensión en el tiempo de las incompatibilidades, la ampliación de las causales de pérdida de investidura para concejales y diputados.”^{7[6]}

La ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara del Proyecto de Ley No. 046 de 1999 de la Cámara, “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, acumulado a los Proyectos |C-03/0, |C-04/3, |C-05/1, |C-06/1, C-114 de 1999, fue publicada en la Gaceta del Congreso, Año VIII, No. 394, el 27 de octubre de 1999.^{8[7]}

^{6[5]} Los artículos del Decreto 1421 de 1993 a los que hacía referencia el artículo 57 del proyecto original se referían a las siguientes materias: Artículo 28. Inhabilidades de los concejales, Artículo 29. Incompatibilidades de los concejales, Artículo 30. Excepciones, Artículo 34. Honorarios y seguros de los concejales, Artículo 37. Inhabilidades e incompatibilidades del alcalde mayor, Artículo 66. Inhabilidades de los ediles, Artículo 68. Incompatibilidades de los ediles, Artículo 72. Honorarios y seguros de los ediles.

^{7[6]} Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 257, del 17 de agosto de 1999, página 15.

^{8[7]} Sobre la acumulación del proyecto 046 con los proyectos |C-03/0, |C-04/3, |C-05/1, |C-06/1, C-114 de 1999 la ponencia señaló lo siguiente: C-030 de 1999, el cual proponía que para la categorización de municipios se computen todos los ingresos del municipio incluidas las transferencias de la Nación. Según el ponente como quiera que los objetivos del proyecto 046 y el C-030 no coincidían, no incluyó las propuestas de este proyecto en el texto que se presentó ante la Comisión Primera de la Cámara. C-043 de 1999, que proponía reglamentar la elección del personero municipal y asignarle funciones de veedor del tesoro en aquellos municipios en donde no hubiera contraloría. Para el ponente, esta propuesta tenía la eventualidad de generar un mayor gasto público y por ello no fue incluida en el proyecto de articulado presentado ante la Comisión Primera de la Cámara. C-051 de 1999, que incluía la categorización de los departamentos, límites a los gastos de las

El texto de la norma sobre vigencia y derogatorias de la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, aun cuando estableció algunas modificaciones, mantuvo las derogatorias propuestas para el Decreto 1421 de 1993:

Artículo 76. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 34, 37, 66, 68 y 72 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

Durante el debate ante la Comisión Primera de la Cámara se propusieron varias modificaciones al proyecto original, la mayoría de las cuales fueron dejadas como constancias destinadas a ilustrar la elaboración de la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes.^{9[8]} Tales proposiciones se referían principalmente a la modificación de las reglas sobre financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, incluido el Distrito Capital de Bogotá; el establecimiento de valores máximos a los gastos de los concejos y contralorías distritales y municipales; y la consagración de inhabilidades e incompatibilidades para gobernadores, diputados, concejales y alcaldes. En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias se eliminó la referencia a los artículos 34 y 72 del Decreto 1421 de 1993.^{10[9]} El texto aprobado en la Comisión los días 9, 10 y 11 de noviembre de 1999, en lo pertinente decía:

Artículo 76. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

En la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 046 de la Cámara se propusieron modificaciones relacionadas con la categorización presupuestal de los departamentos, la exclusión de los rendimientos financieros que las entidades territoriales obtuvieran de las

asambleas, incompatibilidades para los diputados y modificación de la remuneración de los diputados. Las propuestas de este proyecto fueron fusionadas con las del proyecto 046. [C-061 de 1999](#), que precisaba el alcance de las inhabilidades de los gobernadores para postularse a otros cargos de elección popular, sentido que fue recogido en la propuesta que se puso a consideración de la Comisión Primera de la Cámara. [C-114 de 1999](#), que propuso establecer la moción de censura en el nivel municipal, pero este tema no fue incluido por los ponentes por considerar que distorsionaba la administración municipal.

^{9[8]} Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 452, del 19 de noviembre de 1999, página 2

^{10[9]} Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 452, del 19 de noviembre de 1999, página 28

inversiones de ingresos de destinación forzosa, la flexibilización de los límites de gastos de las entidades territoriales. También se eliminan algunas causales de inhabilidad y se aclaran algunas incompatibilidades y se extiende su duración.¹¹[10] En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias la ponencia no propuso ninguna modificación a lo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Decía así:

Artículo 79. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

El texto definitivo aprobado en la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 479, del 29 de noviembre de 1999.¹²[11] El texto del artículo de vigencia y derogatorias mantuvo lo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara. Decía así:

Artículo 82. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias.(subrayado fuera de texto)

En la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, entre otras modificaciones se propusieron límites más exigentes para los gastos de funcionamiento tanto de departamentos como de municipios y distritos; algunas precisiones al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores y diputados para ajustarlas a lo previsto en la Constitución; la eliminación del artículo que prohibía la reelección de contralores y personeros; la extensión de los límites de gastos de las entidades territoriales a todos los gastos y no sólo a los de funcionamiento y el establecimiento de controles adicionales que impidieran a las entidades territoriales obtener créditos para financiar gastos de inversión cuando afrontaran dificultades para cumplir con sus obligaciones de funcionamiento.

En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias, según se dice en la ponencia, se incluyó la referencia a los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993,¹³[12] con el fin de permitir la reelección de los

¹¹[10] Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 452, del 19 de noviembre de 1999, páginas 5 y 6

¹²[11] Gaceta del Congreso Año VIII, Número 479, del 29 de noviembre de 1999

¹³[12] Gaceta del Congreso Año VIII, Número 532, del 10 de diciembre de 1999, página 24; y Gaceta del Congreso Año VIII, Número 553, del 15 de diciembre de 1999, página 24.

personeros y contralores del Distrito Capital, tal como se había autorizado para los personeros y contralores en las demás entidades territoriales. El texto pertinente, fue aprobado el 30 de mayo de 2000, según consta en el Acta No. 36, en la Comisión Primera del Senado de la República y decía:

Artículo 89. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66, 68, 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. *(subrayado fuera de texto)*

En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso, Año IX, Número 211, del 14 de junio de 2000, en relación con el artículo sobre vigencia y derogatorias, los ponentes propusieron eliminar las referencias a los artículos 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993, por considerar que “el carácter especial de Santafé de Bogotá amerita mantener las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el Decreto 1421.”^{14[13]}

Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. *(subrayado fuera de texto)*

El proyecto de ley 199 de 1999, Senado, 046, Cámara, “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”, fue debatido y aprobado en la Plenaria del Senado el día 20 de junio de 2000, según consta en las Gacetas del Congreso, Año IX, Números 256 y 259. En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias, el texto aprobado en la Plenaria del Senado decía:

Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421

^{14[13]} Gaceta del Congreso, Año IX, Número 211, del 14 de junio de 2000, página 7

de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y el numeral 5 del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

Parágrafo. La derogatoria de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 a que hace referencia el presente artículo empezará a regir a partir del año 2003.^{15[14]} *(subrayado fuera de texto)....*"

".....Ante las diferencias existentes entre los textos aprobados en las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado, se establecieron Comisiones Accidentales de Senado y Cámara cuyos resultados fueron consignados en el Acta de Conciliación del 22 de agosto de 2000^{16[18]}, que en lo pertinente para el presente proceso ante la Corte dice:

ACTA DE CONCILIACIÓN PROYECTO DE LEY 046/99 (C); 199/99 (S)

"Los Honorables Senadores y Representantes designados para adelantar la conciliación del articulado del proyecto de ley 046/99 (C); 199/99 (S), en relación con los artículos objeto de la misma hemos convenido acoger los siguientes textos: (...)

"Artículo 95 (S), 82 (C)

"Dada la inclusión antes referida, este pasa a ser el artículo 96.

"La Comisión acoge el texto del Senado con excepción del párrafo que establecía que la derogatoria de los artículos 96 y 106 del decreto 1421 empezará a regir a partir del año 2003, por cuanto se considera conveniente unificar el régimen de los personeros de todo el país. Igualmente se precisa la expresión que se deroga de la Ley 200 de 1995".

El texto definitivo, aprobado por las Plenarias de las Cámaras el 6 de octubre de 2000, y publicado en el Diario Oficial el 9 de octubre de 2000, en lo pertinente dice:

"Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 17 de la Ley 3 de 1991; párrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1º, 3º, 5º, 6º, 8º y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7º, 11, 12 y 13 de la Ley

^{15[14]} Gacetas del Congreso, Año IX, Número 256, del 13 de julio de 2000, página 16

^{16[18]} Cfr. Folios 443 a 458

330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión “quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni” del numeral 5º del artículo 44 de la Ley 200 de 1995”. *(subrayado fuera de texto)*

b. Análisis del proceso legislativo seguido por la norma demandada

Sobre el proceso seguido por el artículo 96 y en particular por el aparte al que se extiende la demanda, la Corte advierte lo siguiente:

1. Cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma por vicios de trámite y se trata de determinar si tal disposición fue o no sometida a los debates constitucionalmente exigidos teniendo en cuenta las unidades temáticas que fueron sometidas a debate, surge una tensión entre la cláusula general de competencia del Congreso y el procedimiento fijado por la Carta para que un proyecto se convierta en ley. Y para resolver esa tensión debe determinarse primero la intensidad del control constitucional pues entre mayor sea la intensidad del control menor será el espacio de maniobrabilidad del parlamento en la configuración del derecho positivo y, por el contrario, mientras menor sea la intensidad del control constitucional, mayor será el espacio de maniobrabilidad del legislador.

En ese sentido, es evidente que un control rígido en extremo limitaría excesivamente la potestad configuradora del Congreso en materia legislativa pues desconocería el hecho de que aún en el constitucionalismo esa es la sede por excelencia idónea para la producción dinámica y permanente del derecho positivo. Es más, un control en extremo riguroso socavaría los fundamentos democráticos de la instancia parlamentaria. Por el contrario, un control flexible en extremo permitiría que subsistan en el ordenamiento jurídico disposiciones sustraídas a los debates parlamentarios y ajenas a la dinámica deliberativa que subyace al derecho legislado. De ese modo, un control sin rigor alguno conduciría al legislador a ejercer su función sin atenerse a los límites que le ha impuesto el constituyente.

Entonces, se trata de una tensión que debe resolverse ponderando la naturaleza de la función legislativa y el principio democrático que la alienta con la necesidad de que esa función se ejerza respetando los parámetros constitucionales referidos al proceso legislativo. Tal ponderación se acompasa bien con la vocación democrática del parlamento y con el imperativo de derivar la legitimidad de los tribunales constitucionales también del ejercicio estricto de sus competencias^{17[19]}.

Por todo ello, para determinar si a una norma se le dieron o no los debates parlamentarios dispuestos por la Carta, esta Corporación debe

^{17[19]} El rigor del control constitucional es influenciado no sólo por el proceso legislativo sino también por varios principios constitucionales como el de unidad de materia. Así, en un reciente pronunciamiento, la Corte analizó las implicaciones que el principio de unidad de materia tenía en el ámbito del control constitucional y descartó la viabilidad de un rigor extremo por su contrariedad con el principio democrático. Corte Constitucional. Sentencia [C-501 de 2001](#). Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

advertir si la unidad temática a que ella se contrae ha sido debatida en las Comisiones y en las Plenarias de Cámara y Senado pues el agotamiento del proceso legislativo en relación con ella conlleva la consecuente satisfacción de esas exigencias constitucionales respecto de las disposiciones que la desarrollen. Con ese proceder ni se imponen restricciones indebidas a la instancia legislativa, ni se permite que ella ejerza su función desconociendo el procedimiento diseñado por el constituyente.

2. Del proyecto de Ley No.046 de 1999 de la Cámara, que fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, hacía parte un artículo sobre vigencia y derogatorias y entre éstas se incluían algunas normas del Decreto 1421 de 1993. Ese artículo era el 57 y él sufrió varias modificaciones a lo largo de los debates cumplidos en las Comisiones Primeras y en las Plenarias de Cámara y Senado. Ello explica que la derogatoria de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 no apareciera en el proyecto original; que ella haya sido introducida en el debate surtido en la Comisión Primera del Senado y considerada luego en la Plenaria y que haya sido sometida al estudio de unas Comisiones Accidentales para conciliar las diferencias surgidas entre Cámara y Senado. Luego, es claro que del texto definitivo del artículo 96 de la Ley 617 de 2000 hacen parte los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 que no aparecían en el proyecto que fuera considerado en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara.

De ese modo, lo que importa precisar es si el hecho de no haber sido sometidos esos artículos a tales debates constituye una vulneración del artículo 157 de la Carta o si la inclusión de esas normas constituye desarrollo de un tema si debatido en esas oportunidades y, por lo mismo, acorde con ese artículo de la Carta^{18[20]}.

3. Desde la presentación del proyecto de Ley en la Secretaría General de la Cámara de Representantes quedó claro que uno de los motivos en razón de los cuales se desplegó el proceso legislativo fue el de modificar el régimen especial del Distrito Capital de Bogotá. Y ese proceso legislativo se cumplió en relación con esa temática pues así se lo advierte tanto en las ponencias presentadas en cada uno de los debates como en el giro que esos debates tomaron.

En efecto. El proyecto originalmente presentado preveía la derogatoria de los artículos 28, 29, 30, 34, 37, 66, 68 y 72 del Decreto 1421 de 1993; normas que establecían las inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, del alcalde y de los ediles del distrito capital y sus honorarios y seguros. Esta previsión se mantuvo en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara pero en el debate se eliminó la referencia a los artículos 34 y 72 y por eso el texto aprobado contemplaba la derogatoria de los artículos 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del mencionado Decreto. Este texto se mantuvo en la ponencia y en el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara.

^{18[20]} Esta Corporación en reiterados fallos ha desarrollado una doctrina según la cual los vicios en la formación de la ley no remiten a un análisis de la regla de derecho contenida en la disposición acusada sino a la verificación de las etapas del proceso legislativo. En ese sentido, entre otras, las Sentencias [C-183 de 1997](#), [C-702 de 1999](#), [C-433](#) y [C-557 de 2000](#) y [C-501 de 2001](#).

En la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, entre las normas a derogar se incluyeron los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 con el propósito de permitir la reelección de personeros y contralores del distrito capital, armonizando esa situación con la de los demás personeros y contralores, texto que fue aprobado por la Comisión. En la ponencia para segundo debate se suprimió la derogatoria de los artículos 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del citado Decreto dado el carácter especial de Bogotá y la necesidad de mantener las inhabilidades e incompatibilidades previstas en ese régimen. De esa manera, en el texto aprobado sólo se incluyeron los artículos 96 y 106 entre las normas derogadas.

Finalmente, ante las objeciones formuladas por dos senadores a la derogatoria de esas disposiciones y dadas las diferencias existentes entre los textos aprobados en las Plenarias de Cámara y Senado, se establecieron las Comisiones Accidentales que suscribieron el acta de conciliación en la que se acordó el texto definitivo del artículo 96 de la Ley 617 de 2000.

4. Entonces, como puede advertirse, las modificaciones introducidas al régimen especial del distrito capital, mediante la derogatoria de algunas de sus disposiciones, surtieron los cuatro debates exigidos por la Carta para que un proyecto se convierta en ley. Es cierto, no se discute que se presentaron evidentes variaciones entre el contenido del proyecto original y el sentido en el cual el Congreso terminó ejerciendo su función legislativa. Pero esa falta de absoluta identidad entre las normas cuya derogatoria inicialmente se pretendía y aquellas que fueron efectivamente derogadas se explica como una consecuencia de la dinámica que caracteriza al proceso legislativo y no en virtud de una referencia incluida a última hora con el propósito de lograr la aprobación de una derogatoria normativa no considerada en el curso de los debates.....”

De lo que ha quedado reseñado advierte la Sala que la sentencia hizo referencia que el proyecto originalmente presentado preveía la derogatoria, entre otros, del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993; y que en la ponencia para segundo debate se suprimió dicha derogatoria **porque según los ponentes** el carácter especial de Bogotá requiere mantener las inhabilidades e incompatibilidades previstas en ese régimen. Empero ello no significa ni que la Corte esté imponiendo su vigencia, ni que la voluntad del legislador fuera la de mantener tal vigencia, pues lo cierto es que el artículo 60 de la Ley 617 claramente señaló que las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones allí previstas **RIGEN PARA EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ**.

Y riñe con la lógica interpretar que además de las inhabilidades consagradas en el artículo 40 de la Ley 617 de 2000 también se aplican las del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993, pues aquella norma describe prácticamente las mismas conductas a que se refiere éste, con algunas modificaciones, como se verá más adelante, razón por la cual debe entenderse que la norma aplicable es la del artículo 40 de la Ley 617, por expreso mandato del artículo 60, ibídem; **y concretamente, en lo que atañe a la conducta prevista en el numeral 5 del artículo 28 del Decreto 1421 de 1993**, que es la que constituye materia de la controversia, **al haber sido consagrada en el artículo 40 de la Ley 617, con modificación**, la conclusión es la de que operó su derogatoria tácita para abrir paso a la nueva regulación.

En efecto, el artículo 40 de la Ley 617, que modificó el artículo 43, numeral 1, de la Ley 136 de 1994, **también prevé como inhabilidad la exclusión del ejercicio de una profesión y la interdicción de funciones públicas**. Es decir, **que las faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público**, a que aludía el numeral 5 del artículo 28 se entienden derogadas **si por sí solas no conllevan la sanción de interdicción de funciones públicas**.

En este caso, no se advierte en la certificación de antecedentes de la Procuraduría que al demandado se le hubiera impuesto la sanción de interdicción de funciones públicas, sino una **MULTA**. Por ello, no se configura la causal alegada.

El siguiente cuadro comparativo muestra la similitud de las conductas constitutivas de inhabilidad, consagradas en los artículos 28 del Decreto 1421 de 1993 y 43 de la Ley 136 de 1994, con las modificaciones del artículo 40 de la Ley 617 de 2000, lo cual lleva a la inexorable conclusión que no existe razón lógica para considerar que a la vez se pueden aplicar unas y otras.

Decreto-1421 de 1993

ARTICULO 28. INHABILIDADES. No podrán ser elegidos concejales:

1. Quienes en cualquier época hayan sido condenados por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes hayan sido secretarios, jefes de departamento administrativo o gerentes de entidades descentralizadas distritales, dentro del año anterior a la fecha de la elección; como empleados públicos hayan ejercido autoridad política, civil, militar o judicial en el Distrito dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección o se hubieren desempeñado como empleados o trabajadores oficiales en el Distrito, dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la elección.

3. Quienes hayan intervenido en la gestión de negocios ante entidades distritales o en la celebración de contratos con ellas o hayan sido representantes legales en el Distrito de entidades que administren tributo o contribuciones parafiscales, todo dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan perdido la investidura de miembros de una Corporación de elección popular.

5. Quienes en cualquier época hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público, y

Ley 617 de 2000

ARTICULO 40. DE LAS INHABILIDADES DE LOS CONCEJALES. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; **o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.**

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio,

6. Quienes estén vinculados por matrimonio o unión permanente o tengan parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, con funcionarios que ejerzan autoridad en el Distrito.

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

En consecuencia, no se configura la causal alegada y, por ende, es procedente confirmar la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 23 de octubre de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN