



Sentencia 1412 de 2000 Corte Constitucional

Sentencia C-1412/00

SENTENCIA C-1412/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inhabilidades para ser concejal

COSA JUZGADA MATERIAL-Requisitos para ser alcalde

CALIDADES, INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES EN CARGOS DE ELECCION POPULAR-Establecimiento por legislador

CALIDADES, INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES EN CARGOS DE ELECCION POPULAR-Límites del legislador

DERECHO DE PARTICIPACION-Límites razonables

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO-Establecimiento por legislador

ACCESO Y EJERCICIO DE CARGOS PUBLICOS-Regímenes distintos y especiales

CARGOS DE ELECCION POPULAR DE ENTIDADES TERRITORIALES-Régimen jurídico propio

CALIDADES DE CONCEJAL-Residencia a la fecha de inscripción

INHABILIDADES PARA CONCEJAL-Celebración de contratos a la fecha de inscripción

Referencia: expediente D-2969

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 42, 43 y 86 de la Ley 136 de 1994 *"por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*

Actor: Alfonso Guzmán Guzmán

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública, el ciudadano Alfonso Guzmán Guzmán demandó parcialmente los artículos 42, 43 y 86 de la Ley 136 de 1994 "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

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

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 41.377 del 2 de junio de 1994 es el siguiente:

"LEY 136 DE 1994

(Junio 2)

"por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 42.- Calidades. Para ser elegido concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.

PARÁGRAFO. Para ser elegido concejal de los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se requiere además de las determinadas por la ley, ser residente del departamento conforme a las normas de control de densidad poblacional y tener residencia en la respectiva circunscripción por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de elección.

ARTÍCULO 43.- Inhabilidades. No podrá ser concejal:

1). quien haya sido condenado, a la fecha de la inscripción por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, salvo que estos últimos hayan afectado el patrimonio del Estado.

(...)

4). quien haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o de terceros dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción.

-

(...)

-

Parágrafo. Las inhabilidades previstas en los numerales 4, 6 y 7 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción del municipio en la cual se efectúe la respectiva elección.

-

(...)

ARTÍCULO 86.- Para ser elegido Alcalde se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un año anterior a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época.

PARÁGRAFO. Para ser elegido alcalde de los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se requiere además de las determinadas por la ley, ser residente del departamento conforme a las normas de control de densidad poblacional y tener domicilio en la respectiva circunscripción por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de la elección.

(Se subraya lo demandado)

III. LA DEMANDA

El demandante sostiene que las normas acusadas violan los derechos a la igualdad (C.P., art. 13) y a la participación política (C.P. art. 40), al establecer como punto de referencia para contar el término fijado para las causales de inhabilidad de Concejales o Alcaldes, la fecha de la "inscripción" de la candidatura y no de la correspondiente elección. Indica que la Carta Política, en su artículo 179, consagra que las inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas tienen como referente la fecha de elección y, por lo tanto, las disposiciones demandadas al señalar la inscripción y no la elección como momento de partida para contar dicho término, "hacen más gravosa la condición del candidato a Concejo o Alcalde, frente al Congresista." Estima que dicha diferenciación no tiene justificación alguna pues el cargo de Congresista es de mayor importancia que el de Concejal o Alcalde y, en consecuencia, su régimen de inhabilidades e incompatibilidades debería ser más estricto. Agrega que la inscripción es un simple acto de trámite, mediante el cual la persona adquiere la calidad de candidato y no siendo un acto sustancial dentro del proceso de elección, no se justifica que se tome como punto de referencia.

Considera que la causal de inhabilidad consagrada en el artículo 43 de la Ley 136 de 1994, relacionada con las condenas por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, es igualmente discriminatoria en relación con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas. Expresa que mientras el artículo 179-1 de la Carta prohíbe ser Congresista al condenado por delito doloso excepto si lo ha sido por delito político o culposo, la norma demandada establece que el candidato estará inhabilitado cuando ha sido condenado por delito político o culposo y se haya afectado el patrimonio público. A su juicio, "como la norma constitucional no consideró en relación con los congresistas esos dos aspectos, mal podía la norma legal rebasar esa circunstancia para hacer más gravosa la inhabilidad del Alcalde o Concejal, cuando estos son servidores públicos de inferior categoría que el Congresista."

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

El apoderado judicial del Ministerio del Interior, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Indica que no le asiste razón al demandante al señalar que existe una desigualdad entre los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas y el de los Concejales y Alcaldes. Explica que mientras el Constituyente se ocupó directamente de establecer el régimen de

inhabilidades e incompatibilidades para los Congresistas, para los Concejales y Alcaldes, decidió deferir al legislador "la fijación de su régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades, sin establecer límite en cuanto a su rigidez." Explica que el Legislador goza de discrecionalidad para determinar los requisitos para ejercer tales cargos, sin más limitaciones que la misma Constitución, correspondiéndole evaluar y definir los hechos, actos y situaciones constitutivos de incompatibilidad o inhabilidad para ejercer dichas plazas públicas.

De otro lado, estima que es razonable que la inhabilidad prevista para los concejales en el art. 43 numeral 4, relacionada con la intervención en la celebración de contratos con entidades públicas, se refiera a la fecha de la inscripción y, en su criterio, no puede compararse con lo previsto para los Congresistas, puesto que se trata de dos situaciones diferentes. Asegura que la injerencia de los candidatos locales en el electorado, es mucho más acentuada que la de los Congresistas, en razón a la circunscripción que representan y, por tal razón la ejecución de un determinado contrato puede más fácilmente verse afectada por un eventual conflicto de intereses.

Respecto a la expresión "salvo que estos últimos hayan afectado el patrimonio del Estado", del artículo 43 demandado, asevera que dicha restricción está respaldada por el artículo 122 de la Carta que dispone que el servidor público que es condenado por delitos contra el patrimonio del Estado quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas.

2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios intervino para coadyuvar las pretensiones del demandante.

En su criterio, si bien es cierto que el Legislador goza de libertad para determinar las calidades y las causales de inhabilidades e incompatibilidades para ser elegido Alcalde o Concejal y, por tal razón, puede decidir que es a partir del acto de inscripción que se computarán los términos para tales inhabilidades o para contar los plazos necesarios para que se configuren calidades, lo es igualmente que los miembros del Congreso "ocupan un lugar más elevado en el plano de las dignidades públicas." Por lo anterior, considera que "si fuera a existir una diferencia en el régimen ético, lo razonable y lógico sería que fuera más estricto el régimen de los senadores y representantes, pero lo contrario, es decir que la Ley haga más exigente el régimen para alcaldes y concejales resultaría absurdo."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto de fecha 4 de julio de 2000, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

En primer lugar, señala que es inherente a la función del Legislador determinar cuándo comienza y cuando finaliza la vigencia de las inhabilidades e incompatibilidades para los cargos públicos de elección popular como los de alcalde y concejal. Explica que para dichos cargos, "el legislador ha designado el momento de la inscripción, bajo un criterio sano, que tiene como finalidad salvaguardar no solo los intereses del Estado sino de los administrados que no pueden depositar la confianza de su voto, en personas que al momento de inscribirse como candidatos, tengan algún impedimento o conflicto de intereses para cumplir con el compromiso que implica el cargo de elección popular."

Considera que no se vulnera la igualdad, "porque no se puede pensar que exista un régimen unificado para congresistas, alcaldes y concejales, cuando la misma Constitución ha establecido la diferencia y con base en ella a delegado en el legislador la facultad de establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de estos últimos. Tampoco se pueden observar supuesta desigualdad de las normas demandadas desde el punto de vista de su impugnación, pues lo que quiso el legislador no fue establecer causales que lleven a descalificar al candidato local al momento de su elección, sino advertir y prevenir irregularidades en los procesos electorales, los cuales deben ofrecer una garantía de transparencia e imparcialidad a los electores que allí participan."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política.

2. Existencia de cosa juzgada formal y material respecto del numeral 1 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994

El numeral 1) del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 fue declarado exequible, en su totalidad, por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-209/2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). En la parte resolutive de dicha providencia se dispuso:

"Declarar EXEQUIBLE el numeral 1° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994."

La Corte consideró que, en cuanto se refiere al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, el legislador ostenta un gran margen de libertad dentro del cual tiene absolutamente permitido disponer, como lo hace la norma objeto de estudio, que no podrá ser concejal quien, a la fecha de la inscripción, hubiere sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad por delitos culposos, cuando quiera que estos hubieren afectado el patrimonio del Estado.

Así mismo, la Corte estimó que, en desarrollo de su competencia, el legislador puede señalar un régimen distinto para los diferentes cargos públicos y, por lo tanto, no es posible realizar un juicio de igualdad basado, simplemente, en el tratamiento jurídico diferenciado entre los concejales y otros funcionarios elegidos por votación popular, pues no existe identidad de sujetos ni término de comparación para hacer dicha valoración.

La referida providencia indicó:

"(...), evocando la aplicación de los principios de imparcialidad, moralidad y eficiencia que deben gobernar la función administrativa, resulta razonable que la prohibición para ocupar cargos públicos, referida a la existencia de condena judicial previa - salvo que se trate de delitos políticos o culposos -, no tenga por qué coincidir en su desarrollo normativo entratándose (sic) de alcaldes y concejales, máxime si a estos últimos le corresponde evaluar la conducta de los primeros en cada circunscripción municipal, lo cual exige de quienes aspiran a ocupar dichos cargos una conducta especialmente irreprochable y en todo caso ajustada al orden jurídico preestablecido.

En estos términos, cuando la norma dispone que no podrá ser concejal quien a la fecha de inscripción haya sido condenado a pena privativa de la libertad, sin establecer una pena mínima a partir de la cual empieza a operar dicha inhabilidad, ciertamente está fijando un tratamiento jurídico distinto entre éstos y los alcaldes para quienes la misma prohibición se hace efectiva frente a condenas superiores a dos años. Sin embargo, tal situación no puede ser sometida al juicio de igualdad, no sólo porque está ausente el término de comparación exigido para adelantar dicha valoración, sino porque además, la norma encuentra un principio de razón suficiente en la necesidad de mantener la imparcialidad, la probidad, el decoro y la dignidad de los miembros de esas corporaciones públicas.

Tampoco podría calificarse de inconstitucional el carácter intemporal que la norma le reconoce a la prohibición allí prevista, pues, tal como lo ha venido afirmando esta Corporación y ahora se reitera, las causales de inelegibilidad "sin límite de tiempo", estructuradas a partir de la existencia previa de antecedentes penales, esto es, de sentencias condenatorias por delitos no políticos ni culposos, no conllevan un desconocimiento del Estatuto Superior - particularmente del principio de imprescriptibilidad de las penas - toda vez que el fundamento de su consagración no reposa en la salvaguarda de derechos individuales, sino en la manifiesta necesidad de garantizar y hacer prevalecer el interés general. Es así como la propia Constitución Política le reconoce efectos intemporales a esta causal de inhabilidad - la referida a la existencia de sentencia judicial condenatoria -, cuando directamente la regula para los congresistas (art. 179-1), el Presidente de la República (art. 197) y el Contralor General (art.267).

En realidad, las normas que prohíben el ejercicio de cargos públicos a quienes han sido condenados a pena privativa de la libertad sin límite de tiempo - lo ha dicho la Corte -, antes que juzgarse a partir de la sanción impuesta al ciudadano, deben evaluarse desde la perspectiva de la exigencia que se impone al ejercicio del cargo, pues de este modo no sólo se logra conservar incólume la idoneidad del servidor público en lo

que toca con el desarrollo y ejecución de sus funciones, sino también permite transmitirle a la comunidad un cierto grado de confianza en lo relativo al manejo de los asuntos de interés general, pues hace suponer que éstos se encuentran a cargo de personas aptas cuyo comportamiento no ha sido objeto de reproche jurídico alguno."

En consecuencia, respecto al numeral 1 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 existe cosa juzgada constitucional y, por lo tanto, la Corte dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia citada.

3. Existencia de cosa juzgada material en relación con el artículo 86 de la Ley 136 de 1994

El demandante cuestiona parcialmente el artículo 86 de la Ley 136 de 1994, que define las calidades para ser elegido alcalde. En particular, el actor considera que el requisito según el cual para ser elegido alcalde se requiere ser residente en el respectivo municipio durante el año anterior a la fecha de la inscripción de la candidatura - y no de la elección -, vulnera los derechos a la igualdad y a la participación política.

La Corte no se ha pronunciado respecto a la constitucionalidad del artículo parcialmente demandado y, en consecuencia, no puede afirmarse que se configura el fenómeno de la cosa juzgada formal en relación con tal norma. Sin embargo, como la Corte lo ha indicado en anteriores decisiones¹, la cosa juzgada constitucional no sólo tiene un alcance formal. Adicionalmente, este fenómeno se extiende a aquellos casos en los cuales pese a existir una diferencia formal entre dos o más artículos, sus contenidos normativos son idénticos. En estos casos la Corte ha sostenido que "el fenómeno de la cosa juzgada opera así respecto de los contenidos de una norma jurídica: tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto."²

4. Como pasa a demostrarse, el contenido normativo de la norma demandada resulta idéntico al de una disposición sobre la cual existe un pronunciamiento anterior de esta Corporación. En consecuencia, debe afirmarse que respecto de aquella se configura el fenómeno de la cosa juzgada material.

En efecto, a través de sentencia C-130/94 (M.P. Fabio Morón Díaz) esta Corporación declaró la exequibilidad de los apartes demandados en tal ocasión, del artículo 2 de la Ley 78 de 1986, que textualmente señalaban:

"ARTÍCULO 2º. El artículo 2o. de la Ley 78 de 1986, quedará así:

Calidades.- Para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.

Parágrafo.- Para los efectos de la presente disposición, entiéndese por vecindad la que define y establece el Código Civil Colombiano en su artículo 78. (se resalta la parte objeto de estudio en dicha oportunidad).

La Corte al hacer el análisis de la norma transcrita estimó lo siguiente:

"Al exigir la preceptiva acusada que para ser elegido alcalde se requiere haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época, se aviene a la facultad del legislador para regular ese tipo de materias y a la voluntad del constituyente de establecer su existencia.

De otra parte, la norma en examen no viola lo "establecido en la Constitución", como lo pretende el demandante en su equivocada interpretación de los derechos fundamentales a la igualdad y a la participación política, sino que, por el contrario, el precepto busca regular aquella, y ordenar ésta, a fin de asegurar su ejercicio en el marco de las condiciones materiales de la sociedad y de promover que los efectos provenientes del ejercicio de los derechos políticos, cumplan con los fines esenciales de la función pública (artículo 2º C.N.)"³.

De la decisión parcialmente transcrita se deduce que la Corte, en dicha oportunidad consideró que en virtud de la amplia competencia del Congreso para definir el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios elegidos popularmente en las entidades territoriales, éste podía señalar, como uno de los requisitos para ser elegido alcalde, la vecindad en el correspondiente municipio, durante determinado término (un año), sin que ello desconociera los derechos a la igualdad y a la participación política de los aspirantes a ocupar dichos

cargos.

Ahora bien, el artículo 86 de la Ley 136 de 1994, dispone que para ser elegido alcalde se requiere, además de ser ciudadano colombiano en ejercicio, el "haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o área metropolitana durante un año anterior a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época". El demandante cuestiona la constitucionalidad de el hecho de que se fije como referente para contar el término de residencia en un determinado municipio, la fecha de la inscripción de la candidatura, pues considera que el tomar como referencia el momento de la inscripción y no de la elección es una restricción injustificada que vulnera los derechos de participación política y de igualdad de las personas que aspiren a ser elegidos alcaldes, en relación con los congresistas.

Como puede constatarse a partir de la mera confrontación normativa, la similitud entre el contenido del artículo 2 de la Ley 78 de 1986, declarado exequible por la Corte, y el artículo 86 de la Ley 136 de 1994, y de los cargos formulados contra estos, es evidente. Así las cosas, esta Corporación considera que en relación con el artículo 86, parcialmente demandado, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material, pues es claro que, en tal ocasión, la Corte estimó que el establecimiento de los requisitos de (1) haber nacido en el respectivo municipio o área metropolitana; (2) haber sido vecino de la entidad territorial durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato; (3) haber sido vecino de la misma durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época, para ser elegido alcalde, no desconocían normas constitucionales. En consecuencia, no existiendo nuevos hechos o razones para desconocer dicho precedente, la Corte no entrará a agregar argumentos adicionales a cerca de la constitucionalidad de la norma demandada, por haberse configurado la cosa juzgada material.

4. Estudio de las expresiones demandadas de los artículos 42 y 43-4 de la Ley 136 de 1994

Según el actor, las expresiones acusadas del artículo 42 y del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, vulneran los derechos a la igualdad y a la participación política (C.P., art. 13 y 40), al consagrar, dentro del régimen de calidades y de inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, reglas "más estrictas" que aquellas establecidas por la Constitución Política para los congresistas (C.P. art. 179). A su juicio, señalar como requisito para poder ser elegido concejal que el aspirante hubiere residido en el respectivo municipio o área metropolitana durante los seis meses anteriores a "la fecha de inscripción de la candidatura", hace más gravosa la situación de los aspirantes a dichos cargos públicos en relación a la situación de los senadores y representantes, para quienes no se contempla restricción alguna al respecto. Considera que el requisito de la vecindad debe exigirse a partir de la fecha de la elección, pues la Carta Política, al definir el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los Congresistas así como para otros funcionarios, siempre hace referencia a dicho momento y no a la inscripción. Asimismo, estima que el tomar la fecha de inscripción para contar el término de la inhabilidad de los aspirantes a concejales que hayan intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas resulta discriminatorio ya que dicho término de inhabilidad es mucho más amplio que el fijado para senadores y representantes por ese mismo concepto.

Esta Corporación debe analizar si el Legislador, como lo afirma el demandante, al consagrar dentro del régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de concejales, algunas disposiciones que toman como referencia la fecha de inscripción de la candidatura y no la fecha de elección - como lo consagra la Constitución Política para los Congresistas -, para establecer la vigencia de ciertos requisitos e inhabilidades, desconoce los derechos a la igualdad y a la participación política de los aspirantes a dicho cargo (C.P. art. 13 y 40).

5. Competencia del Legislador para establecer el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores elegidos por votación popular en las entidades territoriales

En reiterada jurisprudencia⁴ la Corte ha señalado que de conformidad con los artículos 150-23 y 293 de la Constitución Política, el Legislador goza de una amplia discrecionalidad para definir el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de elección popular de las entidades territoriales.

En efecto, el artículo 293 de la Carta superior señala que "Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones". Los artículos 299, 303 y 312 de la Constitución reiteran lo consagrado en la disposición transcrita en relación con el régimen para ser elegido diputado de las asambleas departamentales, gobernador y concejal, respectivamente.

En virtud de las normas constitucionales mencionadas, la Corte ha reconocido que los únicos límites del Legislador para determinar los regímenes de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos mencionados, son los parámetros establecidos de manera explícita por la misma Constitución. Por lo demás, el legislador tiene completa libertad para analizar y definir los hechos y las situaciones que

constituyen inhabilidad o incompatibilidad para ejercer determinado cargo, así como el tiempo de vigencia de tales causales.

En este sentido, esta Corporación ha reconocido de manera constante, que el Legislador, por expreso mandato constitucional, dispone de "plena libertad, independencia y autonomía para determinar los parámetros, criterios y reglas a seguir en cuanto a la definición de alguna de las materias que le corresponde reglamentar, como es el caso del régimen para la elección y el ejercicio de la función de alcalde, gobernador, concejal o diputado." ⁵ Igualmente ha indicado que cuando el Congreso ejerce dicha atribución, limitando o reglamentando el acceso a los citados cargos, no se ve afectado el derecho a la participación política, pues se trata, simplemente, de la fijación de límites razonables a la participación, en aras de proteger el interés general. ⁶ Lo anterior, se entiende en razón de que las personas elegidas para desempeñar un cargo público deben pretender la satisfacción de los intereses de la comunidad y, para tal fin, se debe asegurar el idóneo cumplimiento de sus funciones con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. art. 209). Por tal razón, es necesario que los aspirantes a desempeñar tales funciones cumplan con ciertos requisitos previamente estatuidos, para asegurar sus aptitudes. ⁷ De este modo, se pretende que no se confunda el interés privado del funcionario con los intereses públicos, evitando así que éste obtenga, en uso de las influencias inherentes a su función, alguna ventaja o beneficio particular.

En suma, dado que el legislador goza de un amplio margen de libertad para prever los requisitos y causales de inhabilidades e incompatibilidades, la jurisprudencia ha señalado que, en estos casos, no procede efectuar un control estricto de constitucionalidad ⁸. No obstante, lo anterior no significa que el legislador pueda configurar cualquier situación como requisito o causal de inhabilidad o incompatibilidad. Las calidades positivas o negativas que consagre la ley, deben guardar la debida razonabilidad y proporcionalidad con los fines perseguidos por el legislador al señalarlas y no pueden significar un sacrificio injustificado del derecho de todo ciudadano a acceder a los cargos públicos. ⁹

Particularmente, en el caso de los concejales y alcaldes, la Corte ha señalado en su jurisprudencia ¹⁰ que en el nivel municipal, es necesario que quienes representan los intereses de comunidad local se dediquen con seriedad e integridad a la gestión de su cargo, por lo cual se justifica el señalamiento de causales de inhabilidad e incompatibilidad que aseguren que, en el ejercicio de sus funciones, los concejales y alcaldes no se valgan de su posición para obtener beneficios particulares o se alejen de la defensa de los intereses de la comunidad. Estos motivos, sumados al amplio grado de discrecionalidad del Legislador para establecer el régimen de calidades y de inhabilidades e incompatibilidades para el desempeño de los cargos de elección popular en los entes territoriales, han llevado a que esta Corporación en múltiples ocasiones declare la exequibilidad de diversas disposiciones que establecen restricciones para el acceso o el ejercicio a dichos cargos. ¹¹

6. Análisis de los cargos concretos

Como ya fue mencionado, es inherente a la función del legislador establecer el régimen de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, así como los requisitos para ejercer los distintos cargos de elección popular. Al diseñar tal régimen, el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa. No obstante, cualquier requisito que se establezca debe guardar la debida razonabilidad y proporcionalidad con la naturaleza del cargo y con los fines perseguidos.

En el presente caso el actor ha formulado dos cargos diferentes contra las disposiciones demandadas. El primero hace relación con la presunta violación del principio de igualdad. El segundo, se refiere a la existencia de un presunto requisito desproporcionado consistente en la fijación del día de la inscripción como referente para definir si se cumple o no el término de residencia necesario para poder participar válidamente en la elección. La Corte estudiará por separado cada uno de los cargos citados.

En el presente caso, el demandante considera que el Legislador no puede establecer un régimen de inhabilidades para alcaldes y concejales que resulte más estricto que el que la propia Constitución establece para los Congresistas. Por ende, considera que la disposición parcialmente demandada vulnera el derecho a la igualdad de quienes aspiran a ocupar los referidos cargos de elección popular. Sin embargo, el actor olvida que se trata de dos situaciones de hecho diferentes y, por lo tanto, el mero hecho de que exista una regulación distinta no es argumento suficiente para promover con éxito un juicio de igualdad. Como lo ha manifestado la Corte, el Congreso puede regular de manera diferente los requisitos de acceso y ejercicio de los distintos cargos públicos, incluso si se trata de cargos de elección popular. En efecto, no por coincidir en el origen de la designación puede afirmarse que todos los cargos de elección popular son idénticos y que deben ser objeto de una reglamentación similar. Por el contrario, como ya lo ha reconocido la Corte, entre los distintos cargos públicos de elección popular existen marcadas e importantes diferencias que los hacen merecedores a regímenes distintos y especiales. En consecuencia, no es posible formular un juicio de igualdad basado, exclusivamente, en el tratamiento diferenciado entre los alcaldes y concejales, y otros funcionarios elegidos por votación popular, como los congresistas, pues en realidad pese a tratarse de servidores elegidos por votación popular no se produce identidad de circunstancias jurídicas relevantes, ni de los sujetos afectados, ni existe término de comparación suficiente para hacer dicha valoración.

En ese orden, es claro que el Congreso está autorizado para definir autónomamente un régimen jurídico propio para los servidores públicos

elegidos por votación popular en los entes territoriales. En desarrollo de dicha competencia se expidió la Ley 136 de 1994, en la cual se definen los diversos regímenes sobre calidades, inhabilidades e incompatibilidades para concejales, alcaldes, miembros de juntas administradoras locales, contralores y personeros municipales. Para determinar tales requisitos, positivos y negativos, el legislador tuvo en cuenta la naturaleza de las funciones y responsabilidades de cada uno de estos cargos, que, como fue expresado, son, en esencia, diferentes.

Ahora bien, como también fue expuesto, la ley sólo está autorizada para regular el acceso a los cargos públicos cuando se trate de una reglamentación que resulte útil y necesaria para alcanzar una finalidad constitucionalmente importante. En suma, el legislador no puede limitar de manera irrazonable, arbitraria o desproporcionada el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegidos.

En los términos anteriores, la Corte debe preguntarse si las normas parcialmente demandadas persiguen una finalidad constitucionalmente importante y son razonables, útiles, necesarias y estrictamente proporcionadas para alcanzar dicha finalidad.

Como pasa a explicarse, para la Corte las reglas y criterios fijados por el Legislador a través de las disposiciones parcialmente cuestionadas resultan razonables para garantizar un proceso electoral transparente y evitar la confusión de intereses privados y públicos.

En primer lugar, el artículo 42 parcialmente demandado, - que consagra entre las calidades para ser elegido concejal el haber sido residente en el respectivo municipio o área metropolitana durante un período mínimo de 6 meses anteriores a la fecha de inscripción de la candidatura -, persigue asegurar que la persona que aspira a ser elegido como representante de los intereses de la comunidad municipal, conozca previamente las condiciones sociales y culturales de la respectiva localidad. Para ello ha optado por establecer un término fijo de residencia en la respectiva circunscripción, previo a la inscripción de la candidatura. Nada en la Constitución impide que el legislador adopte esta medida como instrumento para el logro de la finalidad antes mencionada, ni se opone a la Carta que el plazo sea de seis meses anteriores a la fecha de inscripción. Estas cuestiones deben ser reguladas por el legislador y sólo pueden ser objeto de reproche constitucional si el plazo fijado es evidentemente, desde cualquier perspectiva posible, un plazo irrazonable. Sin embargo, este no es el caso. Por el contrario, podría incluso afirmarse que tomar la fecha de la inscripción de la candidatura constituye un criterio sano para la consecución de los intereses propios de la sociedad y el respeto del ámbito de autonomía funcional de las autoridades municipales, tal como lo expresó esta Corporación en sentencia C-130 de 1994 (MP Fabio Morón Díaz), respecto a dicha exigencia igualmente considerada para los alcaldes.

En relación con el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, el demandante cuestiona que se tome la fecha de inscripción de la candidatura para determinar la vigencia de la inhabilidad referente a la previa intervención en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o ajeno. Sostiene que para contar el término de vigencia de dicha inhabilidad, el Legislador ha debido tomar la fecha de la elección y no la de la inscripción, como la Constitución lo consagra para los Congresistas. Al no hacerlo, estima que se vulneran los derechos de igualdad y de participación política.

Sobre este aspecto, caben las mismas consideraciones previamente hechas. El legislador, sólo tiene como límite para señalar las circunstancias que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida para desempeñar los cargos públicos de elección popular en los entes territoriales, lo establecido por la misma Constitución o los que resulten abiertamente irrazonables, desproporcionados o arbitrarios. Por lo tanto, puede consagrar aquellas restricciones que persigan la prevalencia de los intereses generales y los principios de igualdad, moralidad y la imparcialidad, que se verían comprometidos si se dejaran de definir específicas causales de inelegibilidad.

La Corte encuentra que la inhabilidad establecida por la norma acusada busca patrocinar el respeto y prevalencia de los intereses públicos y evitar que estos se vean afectados por la eventual utilización del cargo para obtener beneficios privados. Adicionalmente, no estima la Corte que la causal restrinja en forma desproporcionada e irrazonable el derecho de participación política y el acceso a tales cargos de elección popular. En este mismo sentido, se manifestó la Corte al declarar la exequibilidad del numeral 1 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, que establece la causal estudiada pero respecto de los alcaldes. En dicha oportunidad la Corte sostuvo:

4- Así las cosas, la Corte encuentra que la inhabilidad establecida por la norma impugnada pretende alcanzar una finalidad constitucionalmente importante, pues busca evitar una confusión entre intereses públicos y privados. En efecto, quien ha intervenido en nombre propio o de terceros en la celebración de un contrato con la administración, en principio defiende los intereses particulares frente a los intereses del Estado, mientras que el alcalde tiene exactamente la función contraria, pues su función es la preservación de los intereses del municipio, por lo cual le corresponde incluso ejercer un control sobre los propios contratistas. Por ello, y como bien lo señalan los intervinientes, resulta razonable evitar que llegue a ser jefe de la administración local quien, como particular, ha participado en una contratación que interesa al municipio, sin que medie un plazo prudente que garantice la no incidencia del funcionario en las medidas, recursos y evaluaciones que se encuentran en cabeza de la administración. El plazo de un año establecido por la ley resulta entonces razonable para impedir que la marcha de la alcaldía se encuentre

condicionada por las indebidas influencias de los contratistas. De esa manera se evita que los intereses privados ligados al contratista puedan incidir en el ejercicio de la función pública por parte del alcalde, con lo cual se preserva la moralidad e imparcialidad de la administración municipal, la cual se encuentra al servicio del interés general (CP art. 209).

De otro lado, la inhabilidad también puede cumplir otra finalidad constitucionalmente relevante, pues obstaculiza el aprovechamiento de recursos públicos para desfigurar los procesos electorales. En efecto, un contratista, por el hecho de adelantar obras de utilidad para la comunidad, puede llegar a ejercer una cierta influencia local, que podría aprovechar en los procesos electorales municipales, con lo cual se viola la igualdad en este campo y se altera la propia dinámica de la participación política. Por esta razón resulta también aceptable que la ley exija un término prudencial antes de que pueda llegar a ser alcalde una persona que ha participado en contratos que interesen a la administración municipal.¹²

En conclusión, la aplicación al caso estudiado de la doctrina anterior vigente, conduce a la declaración de exequibilidad de la disposición parcialmente estudiada. No obstante, como lo ha manifestado la Corte, este tipo de inhabilidades no pueden ser interpretadas de manera literal, pues sería desproporcionado e irrazonable que una persona que ha celebrado, por ejemplo, un contrato como usuario de un servicio público, quedara inhabilitado para ser elegido concejal en el respectivo distrito o municipio. En este sentido, respecto a una norma de igual contenido a la que ahora se analiza, dijo esta Corporación:

“Con todo, la Corte considera que una interpretación puramente literal de la norma suscita problemas constitucionales, por lo cual será necesario condicionar su alcance a fin de ajustar su sentido a la Constitución. En efecto, el ordinal no sólo no distingue los tipos de contratos que generan la inhabilidad sino que expresamente señala que ésta surge de contratos de “cualquier naturaleza”, con lo cual podría entenderse que la inelegibilidad opera en casos en donde su aplicación sería manifiestamente inconstitucional. Así, sería absurdo que se señalara que no puede ser alcalde una persona por cuanto en el año anterior suscribió con el municipio un contrato para la prestación del servicio de luz, pues estos contratos son ofrecidos a todos los habitantes de la localidad, como lógica consecuencia del papel que juega el municipio en la prestación de los servicios públicos (CP art. 311). Por ello la propia Constitución, al definir el régimen de incompatibilidades de los congresistas, y señalar que éstos no podrán contratar o realizar gestiones ante entidades públicas o que manejen dineros públicos, expresamente señaló que esa prohibición no cobija “la adquisición de bienes y servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones” (CP art. 180 ord. 4º). Conforme a lo anterior, la Corte entiende que la disposición acusada no se aplica a aquellos contratos por medio de los cuales la administración ofrece, en igualdad de condiciones, a todos los ciudadanos y personas, un determinado bien o servicio, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, tal y como sucede por ejemplo con la prestación de los servicios públicos, pues en tal caso la inhabilidad sería totalmente irrazonable. Así interpretada la norma, la Corte considera que ella no desconoce el derecho de participación política y por ende es constitucionalmente admisible.”¹³

Con base en las consideraciones anteriores, la Corte procederá a declarar, en los términos descritos, la exequibilidad de los artículos 42 y 43 numeral 4 de la Ley 136 de 1994.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-209 de 2000, mediante la cual se declaró exequible el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “a la fecha de inscripción” del artículo 42 de la Ley 136 de 1994.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE en los términos expuestos en la parte motiva de esta sentencia, la expresión “dentro de los seis meses anteriores a la fecha de inscripción” del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “durante un año anterior a la fecha de la inscripción” del artículo 86 de la Ley 136 de 1994.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA V. SÁCHICA MENDEZ

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Sentencias C-427/96 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-447/97 (MP Alejandro Martínez Caballero) y C-599/98 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

2 Sentencias C-427/96 (MP Alejandro Martínez Caballero).

3 Sentencia C-130/94 (MP Fabio Morón Díaz).

4 Sentencias C-194/95 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-231/95 (MP Hernando Herrera Vergara), C-329/95 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-373/95 MP Carlos Gaviria Díaz, C-151/97 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-483/98 (MP José Gregorio Hernández) y C-209/00 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

5 Sentencia C-329/95 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

6 Sentencias C-194/95 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero), entre otras.

7 Sentencia C-564/97 (MP Antonio Barrera Carbonell).

8 Sentencia C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero).

9 Sentencias C-194/95 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero), entre otras.

¹ Sentencias C-194/95 MP José Gregorio Hernández Galindo, C-231/95 (MP Hernando Herrera Vergara), C-329/95 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero) y C-209/00 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), entre otras.

¹ Ibídem.

² Sentencia C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero).

³ Sentencia C-618/97 (MP Alejandro Martínez Caballero).

Fecha y hora de creación: 2024-11-12 17:18:55