



Sentencia 037 de 2018 Corte Constitucional

Sentencia C-037/18

INHABILIDAD PARA SER ELEGIDO ALCALDE, POR HABER SIDO CONDENADO A PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD “EN CUALQUIER EPOCA”, SALVO POR DELITOS CULPOSOS O POLITICOS-No resulta violatoria de los principios de legalidad, ni de igualdad y no discriminación/EXPRESION “CUALQUIER EPOCA” CONTENIDA EN NORMA DE LA LEY 617 DE 2000 SOBRE INHABILIDADES PARA SER ALCALDE-Legislador no viola los principios de legalidad, de igualdad y no discriminación

Corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿viola el legislador los principios de legalidad y de igualdad y no discriminación al inhabilitar legalmente a una persona para ser alcalde municipal o distrital por “haber sido condenado en cualquier época mediante sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos y culposos”, en tanto restringe los derechos al debido proceso y de acceso a cargos públicos de personas que no podían prever esa consecuencia, a diferencia de quienes quedan inhabilitados por pérdida de la investidura de diputado o concejal que sólo operan a partir de la entrada en vigencia de la ley? Para responder el problema se descarta la ocurrencia de cosa juzgada constitucional en el presente caso (i). Posteriormente se explica por qué la causal de inhabilitación prevista por la norma que contiene el aparte legal acusado no es violatoria del principio de legalidad (ii). Finalmente se explica por qué no cabe efectuar el juicio de igualdad sobre el aparte legal acusado (iii). El legislador no viola los principios de legalidad y de igualdad y no discriminación al contemplar tratos diferentes frente a dos causales de inhabilitación distintas establecidas para ser alcalde municipal o distrital (inhabilitación por “haber sido condenado en cualquier época mediante Sentencia Judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos y culposos” respecto de cualquier ciudadano; e inhabilitación para los concejales y diputados que con posterioridad a la vigencia de la Ley 617 de 2000 perdieran sus respectivas investiduras) toda vez que la diferencia de trato se funda en un criterio objetivo y razonable, que no impone cargas desproporcionadas.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL DE NORMA DE LA LEY 617 DE 2000-Inexistencia de identidad de objeto y de cargo, declarado exequible en las sentencias C-837, C-838, C-952 y C-998 de 2001

En suma, en ninguna de las sentencias anteriores se cumple con la paralela existencia de identidad en el objeto de examen e identidad en los cargos alegados; situación que permite despachar negativamente cualquier posibilidad de declarar la existencia de las cosas juzgadas constitucionales que pudieran advertirse del expediente.

INHABILIDADES-No constituyen una pena/INHABILIDADES-Naturaleza/INHABILIDADES-Finalidad

INHABILIDADES PARA ACCESO A CARGOS O FUNCIONES PUBLICAS-Jurisprudencia constitucional

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Condena por sentencia a pena privativa de libertad excepto por delitos políticos o culposos

CIUDADANOS CONDENADOS A PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD POR DELITOS NO POLITICOS O CULPOSOS Y DIPUTADOS O CONCEJALES QUE HUBIEREN PERDIDO SU INVESTIDURA-No es posible establecer patrón de igualdad o tertium comparationis

Referencia: Expediente D-11860

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “en cualquier época” contemplada en el numeral 1º del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Accionante: Martín Alonso Álvarez Bermúdez

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Martín Alonso Álvarez Bermúdez demandó la expresión “en cualquier época” contemplada en el numeral 1º del artículo 37 de la Ley 617 del 2000; numeral éste que reformó el numeral 1º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994. La demanda fue radicada con el número D-11860. Por auto del dos (02) de diciembre de 2016, el despacho sustanciador resolvió inadmitir la demanda. El doce (12) de diciembre de 2016, dentro del término procesal otorgado, el accionante remitió escrito de corrección de la demanda. En el texto de la corrección de la demanda, el accionante desistió de “los cargos formulados contra la norma acusada por violación de la justicia, de los derechos del trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, de la libertad de escoger oficio y frente a la dignidad”.¹ La corrección desarrolló el cargo sobre vulneración del derecho a la igualdad, presentándolo con suficiencia. Por esa razón, mediante auto del 12 de enero de 2017, se resolvió admitir la demanda frente de los cargos que no fueron desistidos por el accionante en el escrito de corrección de la demanda.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada de inconstitucionalidad, resaltando en negrilla el aparte legal concretamente demandado:

“LEY 617 DE 2000

(Octubre 6)

“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

[...]

ARTÍCULO 37.- *Inhabilidades para ser alcalde.* El Artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"ARTÍCULO 95.- *Inhabilidades para ser alcalde*. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época 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. (...)"

III. DEMANDA

1. El accionante demandó la expresión "*en cualquier época*" contemplada en el numeral 1º del artículo 37 de la Ley 617 del 2000, por cuanto afirma que establece una inhabilidad con efectos retroactivos la cual desconoce el principio de legalidad y además constituye una violación al principio de igualdad (art. 13 Const. Pol.). El actor señaló que su demanda se dirige exclusivamente a cuestionar la prohibición de que una persona que haya sido condenada en cualquier momento por sentencia judicial a pena privativa de la libertad pueda ser inscrita como candidato o ser elegida o designada para el cargo de alcalde municipal o distrital. En criterio del ciudadano actor, la anterior situación vulnera el principio de legalidad, pues siendo claro que para que opere la inhabilidad es necesaria la existencia de una condena penal por delitos no políticos o culposos, cuando una persona es procesada y/o condenada penalmente con base en hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 617 del 2000, esto es, antes del 09 de octubre de 2000², el aparte legal acusado implicaría que a esta persona se le aplicaran normas de posteriores a la ocurrencia del acto imputado. En este sentido, el actor afirmó que dicho principio de legalidad se vulneraría cuando a una persona condenada por hechos ocurridos antes del 09 de octubre del 2000, teniendo certeza sobre el término de su inhabilidad conforme al principio de legalidad (art. 95 de la Ley 136 de 1994 antes de su reforma por la Ley 617 de 2000³), se le cambian las condiciones y se le aplican inhabilidades fijadas posteriormente a la fecha de ocurrencia de los hechos penalmente censurados, por medio de la expresión normativa "*en cualquier época*" establecida en el artículo 37 de la Ley 617 del 2000.

2. Para el accionante la norma acusada vulnera el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación. A su parecer, mientras por una parte la ley prevé que a las personas condenadas penalmente "*en cualquier época*" (para el objeto de la presente demanda, antes del 09 de octubre del 2000) no se les permita ser candidatos, ni elegidos, ni designados como alcaldes municipales o distritales, sin que se repare sobre si se afectó o no el patrimonio del Estado, o si es un delito de los conocidos como "*bagatelares*" (delitos de poca importancia o valor), por otra parte la misma ley en el mismo artículo no establece dicha inhabilidad para los diputados o los concejales que en el pasado hubieren perdido su investidura debido a que, para estos últimos casos, la norma sólo estipula el nacimiento de la inhabilidad cuando la referida sanción ha ocurrido con posterioridad a la vigencia de la ley, esto es, a partir del 09 de octubre de 2000. Al respecto el actor manifestó: "*Entonces, a los servidores públicos, puntualmente los miembros de las corporaciones públicas, como los diputados y concejales, que en su momento (antes del 2000) hubiesen perdido la investidura por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades o de conflicto de intereses, por indebida destinación de dineros públicos, por tráfico de influencias debidamente comprobado, entre otras, sí pueden ser inscrito (sic) como candidato, elegido, o designado alcalde municipal o distrital, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 37 de la Ley 617 del 2000 por medio del cual se modificó el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, numeral 1º. En otras palabras, las personas que estuvieron al servicio del Estado y de la comunidad, ejerciendo funciones establecidas por la Constitución, la ley y el reglamento, con la misión de proteger el interés general y garantizar los principios de la función administrativa de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y a su vez asegurar los fines esenciales del Estado, y que transgredieron las reglas de conducta (idoneidad y probidad) fijadas dentro del ordenamiento jurídico para el cumplimiento de tal filosofía constitucional, sí pueden ejercer su derecho constitucional de ser elegido, al poder ser inscrito como candidato, elegido, o designado alcalde, mientras que una persona condenada penalmente con base en hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 617 del 2000, y la cual no afectó el patrimonio del Estado, o inclusive, con un delito bagatelar, no le es permitido (sic)*"⁴; afirmación sobre la cual en la corrección de la demanda precisó indicando los grupos o situaciones de comparación para efectos del juicio de igualdad así como las razones por las cuales considera que existe un injustificado trato discriminatorio frente de los sujetos pasivos de la norma por haber sido éstos condenados "*en cualquier época*" por sentencia judicial a pena privativa de la libertad.

3. Por otro lado, el accionante presentó los argumentos por los que a su juicio no se presenta cosa juzgada frente a la presunta vulneración de los derechos a elegir y ser elegido, teniendo en cuenta el precedente de la Sentencia C-952 de 2001. Al respecto el accionante afirmó que las consideraciones contenidas en la citada providencia judicial se hicieron con fundamento en el análisis de un cargo por violación del artículo 28 de la Constitución, "porque según el demandante, se instó con dicha prohibición a una pena imprescriptible que impide la respectiva rehabilitación de las personas condenadas penalmente"⁵. Por esa razón, considera el actor, no se ha hecho un análisis previo de un cargo por violación del derecho a elegir y ser elegido derivado de la expresión "*en cualquier tiempo*" contenida en la norma acusada.

4. En virtud de las anteriores consideraciones, el accionante solicitó que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión normativa "*en*

cualquier época" contenida en el artículo 37 de la Ley 617 del 2000, "siempre y cuando se entienda que aplica para condenas penales fundadas en hechos ocurridos a partir de la vigencia de la ley 617 del 2000, esto es, desde el 09 de octubre del año 2000"⁶. Al respecto señaló que "al considerarse que de las disposiciones demandadas (sic), se encuentra al menos una interpretación acorde, ajustada a la Constitución, la Corte debe declarar la exequibilidad condicionada de las mismas"⁷. Indicó que dicha petición se presenta teniendo en cuenta que "si la Corte Constitucional es competente para proferir decisiones de constitucionalidad condicionada, aun cuando su actuar, como para el presente caso, no es oficioso, es obvio y válido que el ciudadano pueda requerirlo en los eventos en que se considere pertinente; de suerte que el fallo de la Corte lo que va hacer es reconocer la eficacia normativa de la Constitución (artículo 4 CP.), el principio de efectividad del nuevo orden de valores, principios y derechos constitucionales (artículo 2 CP.) y también garantizar la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241 CP.)"⁸.

5. El actor finalizó su escrito solicitando que de no ser tenida en cuenta por la Corte Constitucional la pretensión principal que consiste en la declaratoria de exequibilidad condicionada de la expresión normativa "en cualquier época" contenida en el artículo 37 de la Ley 617 del 2000, se declare su inexecutableidad.

IV. INTERVENCIONES

1. Defensoría del Pueblo⁹

La ciudadana Paula Robledo Silva, Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, rindió concepto en el proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada. Para sustentar su solicitud la interviniente afirma que "a juicio de la Defensoría no es posible afirmar que se está ante la vulneración del principio de legalidad, en tanto esta prerrogativa constitucional, entendida desde la esfera sancionatoria como la exigencia de una ley previa y escrita, se utiliza en el marco de la aplicación de una sanción, lo cual, como quedó establecido, no se encuadra en el significado de inhabilidad"¹⁰.

2. Consejo Nacional Electoral¹¹

A través del ciudadano Renato Rafael Contreras Ortega, quien obró en calidad de Asesor Jurídico y de Defensa Judicial del Consejo Nacional Electoral, tal entidad intervino en el proceso solicitando se declarara la exequibilidad de la disposición demandada. Después de hacer un recuento doctrinal y jurisprudencial en torno a la institución de las inhabilidades, el interviniente anotó que, a su juicio, la inhabilidad no es una pena; argumento que sustentó citando apartes de las sentencias C-544 de 2005 y C-952 de 2001. En consecuencia, según el interviniente, "resulta irrelevante el que la norma acusada extienda sus efectos a circunstancias anteriores a su vigencia, en tanto que no se está sancionando con una pena adicional no existente la fecha de los hechos que dieron lugar a la sanción en referencia, sino que lo que hizo la norma, repitiendo lo que la Constitución ya había previsto para los más altos cargos del Estado y para ciertos delitos de gran impacto social, fue identificar situaciones que no corresponde con lo que un alcalde debe representar: la mayor probidad, moralidad e idoneidad (sic)".

3. Ministerio del Interior¹²

La ciudadana María Piedad Montaña Perdomo, quien obra como Jefe (e) de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, remitió a la Corte un memorando elaborado por la Directora de Gobierno y Gestión Territorial de dicho ministerio. En tal documento, el Ministerio del Interior consideró que la norma demandada debe ser declarada exequible. Como fundamento de tal opinión se afirmó que la expresión demandada "que alude a la fecha de expedición de la sentencia judicial condenatoria, generadora de inhabilidad, se encuentra contenida en la Constitución Política de 1991", concretamente bajo el art. 122 Superior. La interviniente entiende que la norma demandada "se encuentra en armonía con los preceptos constitucionales que establecen las inhabilidades para los servidores públicos de elección popular, entre los cuales se encuentran los alcaldes municipales". Por esa razón, concluye que "el legislador, en ejercicio de su potestad reglamentaria, establece limitaciones para el ejercicio de funciones públicas de elección popular, dentro de los parámetros contenidos en los artículos constitucionales que fijan el Régimen de Inhabilidades de los servidores públicos".

4. Universidad Sergio Arboleda¹³

Los ciudadanos Rodrigo González Quintero, Camilo Guzmán Gómez, Marcela Palacio Puerta y Andrés Sarmiento Lamus participaron en el proceso a nombre de la referida institución académica para solicitar que la norma acusada sea declarada exequible. Al respecto, después de afirmar que a su juicio no existe cosa juzgada en este caso, los intervinientes anotaron que el legislador tiene un amplio margen de configuración para “fijar las condiciones positivas o negativas (inhabilidades e incompatibilidades) para el acceso a un cargo o función pública”. En cuanto a la pretensión del actor los intervinientes señalan que “el actor pretende que a una persona que aspire a ser alcalde le sean exigidas menos condiciones habilitantes que a la persona que aspire a ser congresista, presidente de la república o, para ir al ámbito local, gobernador”, situación que a su juicio es suficiente sustento para desechar la pretensión por cuanto la retroactividad que según el actor existe “está prevista de manera explícita e implícita en la propia Constitución¹⁴”.

5. Universidad Industrial de Santander¹⁵

La ciudadana Clara Inés Tapias Padilla, integrante del Grupo de Litigio Estratégico del referido centro académico intervino en el proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad condicionada de la disposición demandada, de manera que se aclare que dicha ley solo aplica para hechos ocurridos a partir del 9 de octubre de 2000. Como sustento de su argumento, la interviniente afirma que concuerda con el argumento del actor “puesto que resulta evidente la falta de igualdad en la aplicación del artículo demandado a su vez que no se tiene en cuenta el principio de irretroactividad de la norma”.

6. Universidad de Cartagena¹⁶

El ciudadano Milton José Pereira Blanco, miembro de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, intervino en el proceso para solicitar a la Corte que declare exequible la norma demandada. Como fundamento de su solicitud, el interviniente inicialmente hizo referencia a la amplia libertad de configuración legislativa en la positivización de regímenes de inhabilidades. Posteriormente anotó que las inhabilidades, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pueden tener un “carácter intemporal”. Finalmente el interviniente argumentó que lo único que hizo el legislador fue ampliar el espectro de aplicación de la inhabilidad a más cargos que los que señala la Constitución. Por lo anterior, el ciudadano interviniente entiende que “existiendo en el ordenamiento superior un parámetro normativo de esa naturaleza, no es posible censurar al legislador por reproducir la misma causal para una situación análoga”.

7. Pontificia Universidad Javeriana de Cali¹⁷

El ciudadano Luis Freddyur Tovar, en representación de la Carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, intervino en el proceso para solicitar a la Corte que declare exequible la norma demandada. Al respecto afirma que a su juicio la norma acusada no es inconstitucional por cuanto “las eventualidades sometidas al azar de la voluntariedad de quienes optan por hacer parte, se insiste, de un grupo social temporal, no constituye violación constitucional”. Más adelante con respecto al argumento de la aplicación retroactiva de la ley, el interviniente anota que “si el postulado violó la ley penal antes de la vigencia de la ley 617 de 2000, reconocer ese hecho en el presente (momento de su inscripción como “candidato” es, simplemente, evidenciar el pasado personal y sus consecuencias, aún desde el mundo del ser y por esto, lo que hizo el legislador fue ser precavido en el sentido de “ante la duda abstente”.

8. Nelson Enrique Rueda Rodríguez¹⁸

Obrando en nombre propio, el ciudadano Nelson Enrique Rueda Rodríguez intervino en el proceso para solicitar a la Corte que declare inexecutable el aparte acusado. Para sustentar su argumento, afirma que las inhabilidades son, en efecto una sanción y cita como fundamento la Sentencia C-280 de 1996. Por eso, afirma el interviniente, no cualquier delito común puede obstar para que una persona eventualmente acceda a un cargo de elección popular. Con respecto a la supuesta violación del principio de igualdad, afirma el interviniente que “la norma crea una nueva sanción para los condenados antes de su vigencia, y por ende, aunque nos parezca muy alcahuete, es claro que todo ciudadano, incluido el penado, debe tener claro a qué sanción se somete si delinque, y no es constitucional ni garantista, que luego de purgar su pena, y superar todas las sanciones que era consiente debía sufrir, se le prive de derechos civiles y políticos nuevamente”.

El señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, en concepto número 006268, de fecha 3 de marzo de 2017 remitido a esta Corporación el 6 de marzo de 2017, pidió a la Corte declarar exequible la expresión demandada.¹⁹

1. Al respecto, el Ministerio Público anota que *“la finalidad de las inhabilidades, responde a la inaplazable necesidad de purificar los procesos de acceso a la función pública, entendidas aquellas, como hechos o circunstancias antecedentes, predicables de quien aspira a un empleo, que si se configuran en los términos de la respectiva norma, impiden a la persona acceder a la función pública”*.

2. A continuación, el señor Procurador se refiere también al amplio margen de discrecionalidad que el constituyente le dio al legislador para definir el régimen de inhabilidades y las causales que dan origen a ellas *“siempre que tengan un sustento objetivo y razonable”*. Posteriormente, cuando se refiere a la inhabilidad, el Ministerio Público expone que, en su entender, *“la inhabilidad no tiene por objeto castigar nuevamente al implicado, sino garantizar el propósito moralizador del Estado y la confianza depositada por la sociedad en quien ha de representar sus intereses en los cargos de elección popular”*. Por esas razones, el Procurador considera que en este caso *“el precepto demandado se adecua a una interpretación sistemática de la Constitución, pues es precisamente ésta la que contempla determinadas inhabilidades a perpetuidad para alcanzar altas dignidades del Estado”*, razón por la que, a su juicio, *“nada se opone a que este mismo esquema lo acoja el legislador para otros cargos públicos, como es el caso de los alcaldes municipales y distritales”*.

3. En cuanto a la temporalidad de la medida, el Procurador afirma que *“es importante tener presente que, en tratándose de acceso a cargos públicos no existe un derecho adquirido a que las condiciones de acceso no varíen en el tiempo, ni se viola el principio de legalidad en cuanto sí se es juzgado conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (artículo 29 C.P.), en tanto la inhabilidad en cuestión no ha sido contemplada como una sanción accesoria a la condena penal”*.

En consecuencia, el Ministerio Público entiende que una disposición como la acusada no es más que una expresión del principio moralizador del Estado del que es titular el legislador, de forma que lo que se impone no es una sanción irracional, sino simplemente un estándar de idoneidad ética de los aspirantes a cargos de elección popular.

VI. COMPETENCIA Y PROCEDIBILIDAD

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra leyes como la acusada.

2. La acción de inconstitucionalidad de la referencia, originalmente inadmitida, fue corregida mediante escrito en el que el actor manifestó desistir de varios de los cargos originalmente formulados. La admisión se produjo entonces por los cargos no desistidos por el demandante. No obstante, a pesar de lo señalado en el Auto admisorio correspondiente²⁰, la demanda sólo presenta dos cargos susceptibles de ser analizados en sede de constitucionalidad. En efecto, aunque con arreglo al referido desistimiento de los cargos originalmente formulados contra el aparte legal acusado formalmente subsistirían aquellos fundados en (i) el *“preámbulo de la Constitución Política- fines del Estado (art. 2, C.P)”*; (ii) en la *“seguridad jurídica (Sentencia T-502-2002)”*; (iii) en la *“Buena fe (art. 83 C.P)”*; (iv) en el *“deber de participar en la vida política del país”*; (v) en el *“derecho a ser elegido y de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 núm. 1 y 7)”*; (vi) en los *principios de legalidad (art. 29 C.P. (...))* y (vii) en el *“derecho a la igualdad y no discriminación (art. 13 C.P.)”*, tras considerar que los cinco primeros cargos carecen de sustentación suficiente para que la Corte se pronuncie sobre ellos, esta Corporación se limitará a estudiar los últimos dos²¹.

VI. PROBLEMA JURÍDICO Y PLAN DEL CASO

2.1. Vistas las consideraciones precedentes, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: *¿viola el legislador los principios de legalidad y de igualdad y no discriminación al inhabilitar legalmente a una persona para ser alcalde municipal o distrital por “haber sido condenado en cualquier época mediante sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos y culposos”, en tanto restringe los derechos al debido proceso y de acceso a cargos públicos de personas que no podían prever esa consecuencia, a diferencia de quienes quedan inhabilitados por pérdida de la investidura de diputado o concejal que sólo operan a partir de la entrada en vigencia de la ley?*

2.2. Para responder el problema atrás planteado se comenzará por descartar la ocurrencia de una cosa juzgada constitucional en el presente caso (i). Posteriormente se pasará a explicar por qué la causal de inhabilidad prevista por la norma que contiene el aparte legal acusado no es violatoria del principio de legalidad (ii). Finalmente se explicará por qué no cabe efectuar el juicio de igualdad sobre el aparte legal acusado (iii).

VII. CONSIDERACIONES

1. La inexistencia de cosa juzgada constitucional

1.1. Siendo para la Corte claro que los cargos a analizar en la presente providencia se refieren a unas presuntas violaciones a los principios constitucionales de legalidad y de igualdad, es evidente que las sentencias C-837, C-838, C-952 y C-998 de 2001 no tienen la virtud de constituirse como cosa juzgada constitucional frente de aquellos cargos.

1.2. Por una parte, si bien es cierto que las sentencias C-837 y C-838 de 2001 estudiaron la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 617 de 2000 (uno de cuyos numerales en un aparte es el objeto de esta providencia), también lo es que el cargo de violación propuesto en ellas es distinto de los que ahora se analizan. En efecto, en tales oportunidades el cargo estudiado, frente de la generalidad del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, remitió a una supuesta violación del principio de unidad de materia. En este orden, no existiría ni identidad absoluta de objeto ni identidad en el cargo.

1.3. Por otro lado, aunque el objeto de las demandas que terminaron con la expedición de las sentencias C-952 y C-998 de 2001 fue el artículo 37, inciso 1º de la Ley 617 de 2000, en las mismas no se analizaron los cargos de violación a los principios constitucionales de legalidad y de igualdad. Por el contrario, mientras que en la sentencia C-952 de 2001 se estudiaron los cargos por violación a los artículos 28 (prohibición de penas imprescriptibles) y 40 (derechos políticos a elegir y ser elegido) superiores, en la sentencia C-998 de 2000 únicamente se alegó la violación del mentado artículo 40 de la Carta. Es decir, aunque existiera identidad en el objeto de tales providencias y el objeto de la demanda de la referencia, la identidad en los cargos se ausentaría.

1.4. En suma, en ninguna de las sentencias anteriores se cumple con la paralela existencia de identidad en el objeto de examen e identidad en los cargos alegados²²; situación que permite despachar negativamente cualquier posibilidad de declarar la existencia de las cosas juzgadas constitucionales que pudieran advertirse del expediente.

2. La inhabilidad acusada no es una sanción penal ni viola el principio de legalidad

Corresponde ahora aclarar que la medida legal acusada no es una pena. Se trata, más bien, de una inhabilidad que tiene como causa una conducta que dio lugar a que su autor fuera condenado a pena privativa de la libertad. Por ello, al no ser tal inhabilidad una sanción ni una pena²³, la misma no está sujeta a los principios que rigen el derecho sancionador, dentro de los cuales está la proscripción de su aplicación retroactiva. Las alegaciones del actor en contra de la anterior tesis no son aceptables, como se pasa a indicar a continuación:

3.1. Como lo ha señalado esta Corporación, la inhabilidad en sentido jurídico estricto es una circunstancia fáctica cuya verificación le impide al individuo acceder a determinados cargos públicos. En 2002, luego de varias decisiones judiciales sobre la materia, la Corte recopiló su jurisprudencia en los siguientes términos:

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

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

- Como no existen derechos absolutos, la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos está sometida a límites que procuran la realización del interés general y de los principios de la función administrativa²⁴.
- En ese marco, un régimen de inhabilidades no es más que la exigencia de especiales cualidades y condiciones en el aspirante a un cargo o función públicos con la finalidad de asegurar la primacía del interés general, para el que aquellos fueron establecidos, sobre el interés particular del aspirante²⁵.
- Al establecer ese régimen, el legislador se encuentra habilitado para limitar el ejercicio de derechos fundamentales como los de igualdad, acceso al desempeño de cargo o función públicos, al trabajo y a la libertad de escogencia de profesión u oficio²⁶.
- El legislador tiene una amplia discrecionalidad para regular tanto las causales de inhabilidad como su duración en el tiempo pero debe hacerlo de manera proporcional y razonable para no desconocer los valores, principios y derechos consagrados en el Texto Fundamental. Por lo tanto, sólo aquellas inhabilidades irrazonables y desproporcionadas a los fines constitucionales pretendidos serán inexecutable²⁷.
- La inhabilidad no es una pena sino una garantía de que el comportamiento anterior no afectará el desempeño de la función o cargo, de protección del interés general y de la idoneidad, probidad y moralidad del aspirante²⁸.
- Las inhabilidades intemporales tienen legitimidad constitucional pues muchas de ellas aparecen en el Texto Fundamental y el legislador bien puede, en ejercicio de su capacidad de configuración normativa, establecer otras teniendo en cuenta los propósitos buscados y manteniendo una relación de equilibrio entre ellos y la medida dispuesta para conseguirlos²⁹.”³⁰ (Énfasis fuera de texto)

En aquella oportunidad la Corte dejó en firme varias inhabilidades para los notarios que tenían como referente el haber cometido una sanción disciplinaria,³¹ excluyendo las sanciones por multa y declarando inexecutable aquellas causales de sanción que podrían implicar un castigo a conductas propias del ámbito propio de la intimidad de la persona y de su autonomía, que están protegidas por la Constitución.³²

3.2. Tener una inhabilidad, por tanto, es tener una situación fáctica que, en principio, hace que la persona en cuestión no sea ‘hábil’ para poder desempeñar una determinada función o labor. Ahora bien, los requisitos que se imponen pueden ser de diverso tipo y pueden buscar garantizar cierto tipo de competencias o evitar el que se carezca de ellas. En algunos casos pueden ser circunstancias puramente técnicas o ajenas a las actuaciones de la persona.³³ En otras oportunidades, sin embargo, la inhabilidad puede tener como sustento una sanción o una pena, sin que pueda decirse que la misma necesariamente tenga el carácter de un castigo adicional³⁴, sino como un mero parámetro de verificación de una condición o aptitud personal³⁵. Por ejemplo, que una institución requiera verificar la habilidad de una persona para ejercer un cargo en el cual se ha de proteger a mujeres violentadas tenga en cuenta el que el candidato a dicho cargo haya sido condenado por violencia intrafamiliar, no implica imponerle a dicho candidato una sanción adicional en razón al delito; se trata de utilizar la decisión penal como un criterio objetivo y cierto para evaluar una determinada capacidad para adelantar una determinada labor. De hecho, la jurisprudencia ha enfatizado esta diferencia, por ejemplo, para indicar que la prohibición de imponer castigos perpetuos y permanentes no es aplicable al régimen de inhabilidades. Al respecto ha indicado la Corte:

“[...] la preexistencia de condenas por delitos, concebida como causa de inelegibilidad para el desempeño de cargos públicos sin límite de tiempo, no desconoce el principio plasmado en el artículo 28 de la Constitución -que prohíbe la imprescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad- puesto que el objeto de normas como la demandada, más allá de castigar la conducta de la persona, radica en asegurar, para hacer que prevalezca el interés colectivo, la excelencia e idoneidad del servicio, mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo. Bajo el mismo criterio, se aviene a la Constitución la exigencia de no haber sido sancionado disciplinariamente, ni suspendido o excluido del ejercicio profesional. || Los preceptos de esa índole deben apreciarse desde la perspectiva del requisito que exige el cargo, en guarda de la inobjetablez del servidor público (especialmente en cuanto se trate de funciones de gran responsabilidad) y como estímulo al mérito, para que la sociedad sepa que quienes conducen los asuntos colectivos, o cumplen una actividad de manejo de intereses generales, no han quebrantado el orden jurídico, lo que permite suponer, al menos en principio, que no lo harán en el futuro.”³⁶

Esta posición ha sido reiterada por la Corte, indicando que, por tanto, la razonabilidad constitucional de la medida se ha de valorar en tanto ‘inhabilidad’ y no en tanto castigo³⁷, para lo cual es necesario evaluar el fin buscado con la misma, así como el medio para lograrlo, que es, justamente, la inhabilidad impuesta.³⁸

3.3. En la sentencia C-544 de 2005 la Corte aclaró conceptualmente la cuestión al indicar que este tipo de inhabilidades no son una sanción en tanto castigo, sino que son inhabilidades ‘fundadas en sanciones’ impuestas previamente. En efecto en aquella oportunidad la Corte estudió una disposición que establecía una inhabilidad para ejercer cargos públicos durante un tiempo por razones de reincidencia.³⁹ Para la Corte la disposición acusada consagraba una prohibición de acceso a la función pública acorde a la Constitución. A su parecer, en ese caso la inhabilidad tiene una ‘fuente sancionatoria’, en tanto surge como consecuencia de haberse impuesto al servidor público la tercera sanción disciplinaria en

cinco años. No obstante, se advirtió que pese a que los demandantes sostenían que por ese hecho “*la inhabilidad se erige en una nueva sanción*”, a partir de la jurisprudencia constitucional es posible descartar tal interpretación. Al respecto la Corte indicó que: “*la inhabilidad que ocurre como consecuencia de haberse interpuesto la tercera sanción disciplinaria en cinco años surge, no como una nueva sanción, sino como una medida de protección de la Administración, que pretende evitar el acceso a sus cargos de personas que han demostrado una manifiesta incompetencia en el manejo de los negocios que se les encomiendan.*”⁴⁰

3.4. Ahora bien, la constitucionalidad de la intemporalidad que puede tener una inhabilidad que restringe derechos políticos, fue respaldada por la jurisprudencia constitucional, justamente al analizar la norma que es objeto del presente proceso de constitucionalidad. En efecto, en la sentencia C-952 de 2001 la Corte estudió esta misma disposición (numeral 1°, artículo 37, Ley 617 de 2000) y señaló que:

“[...] la violación constitucional por la falta de restricción temporal en la causal de inhabilidad del artículo acusado y el desconocimiento de un presunto derecho de rehabilitación que se deriva de la temporalidad de la causal de inhabilidad, no son ciertos. La disposición acusada establece una regulación que persigue asegurar la transparencia en el ejercicio del cargo de alcalde municipal o distrital, mediante un mecanismo que es razonable y proporcionado con el fin perseguido, como es asegurar la idoneidad, moralidad y probidad de quienes lo desempeñen. Lo anterior, no sólo tiene como norte la generación de un ambiente de confianza y legitimidad con respecto del manejo de los asuntos de interés de la comunidad, sino que también pretende hacer efectivos los resultados propuestos en materia de la moralización del Estado colombiano, en términos que se ajustan a la Constitución y a la jurisprudencia referenciada.”⁴¹

3.5. Esta inhabilidad, analizada en 2001 y que ahora vuelve a convocar a la Corte, le impide a un individuo acceder a un cargo de elección popular (alcalde) por haber sido condenado en cualquier época a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. Se trata pues de un requisito para acceder a uno de los cargos públicos más importantes en el manejo de la administración pública territorial, que está ligado al comportamiento judicialmente demostrado de una persona. Por tanto, esta sería una de aquellas inhabilidades que tiene como fundamento una sanción, pero que en ningún caso implica un castigo. La institución acusada no busca castigar un daño causado, sino asegurar la correcta marcha de la administración pública.

3.6. En el anterior orden la Sala advierte que si bien es cierto que el aparte legal acusado involucra, como causales de la respectiva inhabilidad, situaciones que han ocurrido con anterioridad a la vigencia de la ley que la consagra, lo anterior encuentra su razón de ser en, al menos, las siguientes cuatro (4) razones: (i) la norma propende por el fin imperioso de que los mejores ciudadanos sean quienes accedan a cargos públicos que implican el ejercicio de funciones altamente relevantes para el interés público y hondamente caras al ordenamiento jurídico⁴², todo ello en concordancia con un criterio moralizante de la función pública; (ii) las inhabilidades intemporales, como aquella que implica la aceptación del aparte legal demandado, ya han sido convalidadas por la jurisprudencia⁴³; (iii) para acceder a los cargos de congresista y de presidente de la República la propia Constitución Política directamente prevé inhabilidades virtualmente idénticas a la de que ahora se duele el demandante (CP, arts. 179 num.1 y 197, respectivamente); y (iv) como ya se ha explicado, la institución de las inhabilidades no forma parte del derecho sancionatorio.

3.7. Finalmente ha de indicarse que la inhabilidad que se desprende del aparte legal demandado de todos modos no podría aplicarse retrospectivamente a personas que ya hubieren sido inscritas como candidatas o que hubieren sido elegidas o designadas como alcaldes municipales o distritales. Mucho menos retroactivamente a personas que hubieren sido designadas como alcaldes y cuyo periodo ya hubiere concluido. Es claro, entonces, que la inhabilidad sólo podía ser aplicada a inscripciones, elecciones o designaciones posteriores a la fecha de expedición de la norma acusada.

Explicado el carácter no sancionatorio ni penal de la inhabilidad a que alude la norma *sub examine*, se descarta el cargo de inconstitucionalidad por la supuesta infracción del principio de legalidad.

Una vez definido a la luz de la jurisprudencia que la norma acusada no es un castigo, sino una inhabilidad fundada en una sanción, pasa la Sala a resolver el problema jurídico planteado en torno al cargo de igualdad frente del derecho a ejercer cargos o funciones públicas.

4. La inexistencia de un patrón de comparación hace innecesario adelantar el juicio de igualdad

4.1. Según el accionante, la inhabilidad para alcaldes por haber sido condenados a penas privativas de la libertad, en cualquier época, supone

violador el principio de igualdad en tanto se otorga un trato diferente a dos grupos de personas que deberían ser sometidas a igual trato y protección de la ley. Según la acción presentada, mientras que la ley prevé que a las personas condenadas penalmente “en cualquier época”, antes o después del 09 de octubre del 2000, no les es permitido ser candidatos, ni elegidos, ni designados alcaldes municipales o distritales, sin importarle a la ley si se afectó o no el patrimonio del Estado, o si es un delito de los conocidos como ‘bagatelares’, la misma ley en el mismo artículo contempla igual inhabilidad para los diputados y concejales que solamente a partir de la vigencia de la ley 617 (09 de octubre de 2000)-hubieren perdido su investidura. En otras palabras, para el accionante es contrario a la igualdad que la norma otorgue un tratamiento diferente al hecho de haber cometido un delito frente del hecho de haber perdido la investidura de diputado o de concejal. Mientras que la inhabilidad por haber sido condenado a pena privativa de la libertad (con las excepciones previstas en la misma ley) tiene lugar sin consideración al momento en que se hubiere cometido el delito, la norma establece que la inhabilidad por haber perdido la investidura de diputado o de concejal, sólo tiene lugar si tal pérdida ocurrió luego de entrar en vigencia la norma.

4.2. Con miras a resolver el cargo atrás expuesto, sería del caso que la Corte procediera a efectuar el juicio de igualdad previsto en la jurisprudencia. No obstante, ante la imposibilidad de contar con un patrón de comparación o *tertium comparationis*, el fracaso de esta primera etapa del juicio de igualdad hace innecesario proseguir con los demás pasos de dicho juicio⁴⁴. Veamos:

4.2.1. Aunque el legislador efectivamente cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de crear causales de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas, tales causales necesariamente deben obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad so pena de coartar derechos políticos fundamentales (CP, art. 40). No obstante, en el *sub-examine* no existe razón que justifique estudiar la verificación de tales criterios pues no resulta sensato poner en un mismo plano de igualdad a aquellos que hubieren sido condenados a penas privativas de la libertad por delitos no políticos o culposos, con aquellos diputados o concejales que hubieren perdido su investidura.

4.2.2. En efecto, si bien tanto quienes incurran en conductas jurídicamente sancionadas con pena privativa de la libertad, como quienes resulten inmersos en situaciones que deriven en la pérdida de su investidura como diputados o concejales son, todos ellos, sujetos de conductas jurídicamente reprochables, aquellas conductas castigadas con privación de la libertad han de mirarse con una mayor severidad que explica la diferenciación entre ambos grupos. Es decir, no luce acertado medir con un mismo racero a quien se ha hecho merecedor de una sanción que restringe su preciado derecho fundamental a la libertad por, por ejemplo, haber incurrido en homicidio o en fraude procesal, con aquel diputado o concejal que ha perdido su investidura por, digamos, “[no haber tomado] posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que [fuere llamado] a posesionarse” (Ley 617 de 2000, art. 48). Para este caso resulta evidente que las conductas de uno y otro sujeto son suficientemente distintas como para pensar que son susceptibles de comparación a la luz de los propósitos del juicio de igualdad. Esto último, por supuesto, sin desconocer que existen algunas causales de pérdida de investidura tan reprochables que incurrir en aquellas supondría cometer un delito castigado con pena privativa de la libertad⁴⁵, surgiendo la inhabilidad del caso de la comisión dicho delito y no de la subsecuente pérdida de la investidura.

4.2.3. Las causales de pérdida de investidura de diputado o concejal no son instituciones que puedan ser igualmente comparables a la imposición de una pena privativa de la libertad. Mientras que en el segundo caso la persona tiene que haber sido vencida en un juicio de carácter penal, pleno de garantías para la persona que es sindicada de cometer un delito, el proceso de pérdida de investidura no es de carácter penal y tiene una preocupación mayor en la protección del riesgo de daño a lo público que en la de una retribución sancionatoria precisa por la comisión de un gravísimo acto. Es decir, mientras que las violaciones propias del derecho penal tienen que ver con el cumplimiento de las reglas más básicas y fundamentales que en sociedad debe respetar toda persona, las pérdidas de investidura pueden obedecer a estándares más altos de exigencia que, por tal razón, pueden referir a conductas de menor agravio social respecto de aquellas que ameritan privación de la libertad. Ciertamente, para que un diputado o concejal pierda la investidura basta, por ejemplo con que, como ya se dijo, dicho sujeto “[no tome] posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que [fuere llamado] a posesionarse” (Ley 617 de 2000, art. 48).

4.2.4. Finalmente, el inhabilitar a una persona que ha sido condenada en cualquier época a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, no tiene un escenario de aplicación exclusivo en alcaldías. Por mandato expreso de la Constitución esta prohibición opera para otros cargos de elección popular, como ser congresista (art. 179, CP), presidente o vicepresidente de la República (art. 197, CP). Es un tipo de inhabilidad contemplada por el constituyente para proteger el ejercicio de la función pública y sus más esenciales valores y principios.

4.3. En conclusión, es constitucionalmente admisible inhabilitar a una persona para ser alcalde municipal o distrital por “haber sido condenado en cualquier época mediante Sentencia Judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos y culposos”, a la vez que se inhabilita a las personas que hubiesen perdido su investidura de diputados o concejales, con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, por cuanto no se trata de un trato diferente irrazonable o injustificado. La medida legal acusada constituye un medio que el legislador, por mandato

constitucional, debe emplear, dentro de un amplio margen de configuración, para alcanzar el fin imperioso pretende (amparar principios y valores de la administración pública). En consecuencia, por las razones expuestas la Sala declarará la exequibilidad del aparte “en cualquier época” del numeral 1 artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Para la Corte es claro que la presente sentencia hará paso a cosa juzgada únicamente frente del aparte legal “en cualquier época” de que trata el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, que contrasta la inhabilidad impuesta sobre quienes durante dicha intemporalidad hubieren sido condenados a pena privativa de la libertad por sentencia judicial frente de la inhabilidad que se impone sobre los concejales y diputados que, a partir de la vigencia de dicha ley, hubieren perdido su investidura. Por ello, mediante esta sentencia la Corte no se pronuncia sobre la desigualdad de trato que la ley prevé para los diputados, concejales, congresistas que hubieren perdido su investidura antes o después de la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000, así como para quienes hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o se encuentren en interdicción para el ejercicio de funciones públicas antes o después de la referida vigencia legal.

VII. DECISIÓN

El legislador no viola los principios de legalidad y de igualdad y no discriminación al contemplar tratos diferentes frente a dos causales de inhabilidad distintas establecidas para ser alcalde municipal o distrital (inhabilidad por “haber sido condenado en cualquier época mediante Sentencia Judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos y culposos” respecto de cualquier ciudadano; e inhabilidad para los concejales y diputados que con posterioridad a la vigencia de la Ley 617 de 2000 perdieran sus respectivas investiduras) toda vez que la diferencia de trato se funda en un criterio objetivo y razonable, que no impone cargas desproporcionadas.

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.- Levantar la suspensión de términos decretada por Auto 305 del 21 de junio de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), respecto de este proceso.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el aparte “en cualquier época” contenido en el numeral 1° del artículo 37 de la Ley 617 de 2000 por los cargos analizados.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, CÚMPLASE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrado

Magistrada

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Numeral 3, página 9 de la Corrección de la Demanda, a folio 44 del expediente.

² Aunque la Ley 617 de 2000 fue promulgada el 06 de octubre de 2000, sólo fue publicada en el Diario Oficial hasta el día 09 de ese mismo mes y año. (Diario Oficial No. 44188 de octubre 9 de 2000)

³ Ley 136 de 1994, ART. 95.— (Modificado por la Ley 617 de 2000). * Inhabilidades. “No podrá ser elegido ni designado alcalde quien:

1. Haya sido condenado por más de dos años a pena privativa de la libertad entre los diez años anteriores a su elección, excepto cuando se trate de delitos políticos y culposos, siempre que no hayan afectado el patrimonio del Estado.

(...)”

⁴ Folios 21 y 22 del expediente.

⁵ Folios 47 y 48 del expediente.

⁶ Folio 23 del expediente

⁷ Folio 25 del expediente

⁸ Folio 24 del expediente

⁹ Folio 125 y ss. del expediente

¹⁰ Dorso del folio 130 del expediente.

¹¹ Folio 144 y ss. del expediente

¹² Folio 170 y ss. del expediente

¹³ Folio 115 y ss. del expediente

¹⁴ Como sustento normativo de esta afirmación los intervinientes invocan los arts. "122, 179.1, 197 y 18.1 (sic)" de la Constitución.

¹⁵ Folio 155 y ss. del expediente

¹⁶ Folio 159 y ss. del expediente

¹⁷ Folio 174 y ss. del expediente

¹⁸ Folio 134 y ss. del expediente

¹⁹ Folio 183 del cuaderno principal del expediente

²⁰ Auto del 12 de enero de 2017.

²¹ Mientras que la argumentación de la demanda en torno a los cargos por violación a la seguridad jurídica y a la buena fe son fundamentalmente los mismos en que se apoya el cargo por violación al principio de legalidad, los cargos por violación al preámbulo de la Constitución y fines del Estado (art. 2 Const. Pol.) así como por violación a los derechos a ser elegido y a participar en la vida política del país, no cumplen, siquiera someramente, con el requisito de claridad. Ciertamente, el mero hecho de enunciar las normas constitucionales en que se apoyan estos últimos cargos no se traduce en una clara explicación de cómo el aparte legal demandado es violatorio de las mismas.

²² Ver, por ejemplo, el numeral 3.1.3. de la sentencia C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo)

²³ Debe distinguirse entre el género que comprende la rama del derecho sancionador y sus diferentes especies, según la rama del derecho en que aquel tenga lugar. Sobre este particular la Corte ha señalado que se *"ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador."* (C-818 de 2005, MP. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido se pueden consultar la (sic) sentencias C-214 de 1994, MP Antonio Barrera Carbonell; C-406 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández; y C-948 de 2002, MP Álvaro Tafur Galvis)

²⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-509-94 y C-558-94.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-631-96. En el mismo sentido, Sentencia C-564-97.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-925-01.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-194-95, C-329-95, C-373-95, C-151-97 y C-618-97. En este último pronunciamiento se dijo sobre el particular: *"Sin embargo, en la medida en que la propia Constitución atribuye a la ley la posibilidad de regular esta materia, se entiende que el Congreso "tiene la mayor discrecionalidad para prever dichas causales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política", puesto que corresponde a ese órgano político "evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de incompatibilidad o inhabilidad así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas". Así las cosas, a pesar de que una inhabilidad limita un derecho fundamental, como es el derecho ciudadano a ser elegido a un determinado cargo, en estos casos no procede efectuar un control estricto de constitucionalidad, por cuanto la propia Carta ha atribuido al Congreso la función de establecer esas causales, con el fin de proteger la moralidad e imparcialidad de la administración. Por ello, en principio sólo pueden ser*

declaradas inexecutable aquellas inhabilidades para ser alcalde que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto se estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política (CP arts. 13 y 40) y la libertad de configuración del Legislador, que como se dijo, en esta materia goza de un amplio margen de discrecionalidad”.

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

²⁹ Esta Corporación ha declarado la constitucionalidad de inhabilidades intemporales en las Sentencias C-037-96; C-111-98, C-209-00 y C-952-01. En este último fallo la Corte señaló, en relación con la naturaleza jurídica de las inhabilidades, que están concebidas no como penas sino como “una garantía a la sociedad de que el comportamiento anterior al ejercicio del cargo fue adecuado y no perturbará el desempeño del mismo, así como que el interés general se verá protegido y podrá haber tranquilidad ciudadana acerca de la idoneidad, moralidad y probidad de quien ejercerá en propiedad el referido cargo”. De esta posición de la Corte se apartaron los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynnet, para quienes las inhabilidades constituyen una sanción, son cobijadas por la proscripción de penas imprescriptibles dispuesta en el artículo 28 de la Carta y, por lo mismo, no pueden ser intemporales, salvo que con esa calidad hayan sido prevista por el constituyente.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-373 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño)

³¹ En la sentencia C-373 de 2002 se resolvió, entre otras cosas, declarar exequible en lo demandado, el parágrafo segundo del artículo 4° de la Ley 588 de 2000, “en el entendido que la inhabilidad no se extiende a quienes fueron condenados con sanción de multa conforme al Decreto Ley 960 de 1970.” El texto acusado es: “Parágrafo 2°. Quien haya sido condenado penal, disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas del patrimonio del Estado o por faltas como Notario consagradas en el artículo 198 del Decreto-ley 960 de 1970 no podrá concursar para el cargo de notario.”

³² En la sentencia C-373 de 2002 se resolvió, entre otras cosas, declarar inexecutable los numerales 1° y 6° del artículo 198 del Decreto 196 de 1970, cuyo texto era el siguiente: “1. La embriaguez habitual, la práctica de juegos prohibidos, el uso de estupefacientes, el amancebamiento, la concurrencia a lugares indecorosos, el homosexualismo, el abandono del hogar, y, en general, un mal comportamiento social. || [...] || 6. Ejercer directa o indirectamente actividades incompatibles con el decoro del cargo o que en alguna forma atenten contra su dignidad.”

³³ Por ejemplo, en la sentencia C-711 de 2002 (MP Alvaro Tafur Galvis) se consideró ajustada a la Constitución una norma según la cual: “Artículo 136.- No podrán ser designados para un mismo Círculo Notarial personas que sean entre sí cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.” (Decreto de 1970).

³⁴ Como sería el caso de las inhabilidades previstas en los tipos penales relativos a los delitos contra la administración pública (Código Penal -Ley 599 de 2000-, arts. 397 y ss.).

³⁵ “Las inhabilidades, como las ha comprendido la jurisprudencia constitucional, corresponden a condiciones que identifica el legislador, con el propósito de excluir condiciones particulares de las personas, en tanto presupuestos que se muestran como impedimentos para el ejercicio de la función pública. No configuran un juicio sancionatorio sobre el sujeto concernido, sino que apuntan a identificar determinadas particularidades del mismo que le restan idoneidad para el ejercicio de la función. Por ende, no pueden asimilarse a dicho tipo de sanciones, ni menos a condenas propias del ámbito penal. Para la Corte, las inhabilidades, “entendidas como impedimentos para acceder a la función pública, no

tienen siempre como causa una sanción penal, es decir, no buscan siempre “castigar por un delito”. Pueden tener diversos orígenes y perseguir otros fines, como por ejemplo, colocar en pie de igualdad a quienes compiten por la representación política o a quienes buscan acceder a la función pública. Si bien pueden imponerse como una pena accesoria o principal, v.g. la establecida en los artículos 43-1 y 44 del Código Penal, también pueden ser consecuencia de una sanción disciplinaria o ser autónomas, por disposición expresa del constituyente o del legislador para garantizar principios de interés general.”⁽²⁾

8. Con base en esta precisión conceptual, que distingue entre las inhabilidades y las sanciones penales, la Corte ha distinguido las inhabilidades en dos grupos, conforme al bien jurídico protegido o a la finalidad de la limitación⁽³⁾: Pertenecen a la primera clase aquellas en donde el impedimento para el ejercicio de la función pública se deriva de conductas del inhabilitado, que fueron objeto de sanción y cuya comisión es considerada por el legislador como incompatible con el ejercicio del cargo. La segunda clase refiere a aquellas que corresponden a circunstancias objetivas y que, por ende, no están relacionadas con las conductas anteriores del inhabilitado. En estos casos, lo que se busca en realidad a través de la inhabilidad es prever “requisitos que persiguen lograr la efectividad de los principios y valores constitucionales. Dentro de la primera categoría se encuentran, por ejemplo, las inhabilidades por la comisión anterior de delitos y dentro de la segunda las inhabilidades por vínculos familiares.” (C-634 de 2016, MP Luis Ernesto Vargas Silva) (Énfasis fuera de texto)

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-111 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En esta ocasión se estudiaron varias normas de este tipo, a saber: los artículos 3 del Decreto 1888 de 1989, 1 del Decreto 2281 de 1989 y 43 de la Ley 200 de 1995. En sentido similar, previamente la sentencia C-617 de 1997 analizó la constitucionalidad de una inhabilidad (art.174, literal d), Ley 136 de 1994) para ser elegido personero. El literal acusado establecía que no podía ser elegido personero quien hubiera sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo. La Corte enfatizó que una inhabilidad intemporal no iba en contra de los designios constitucionales. Dijo al respecto: “No se trata de aplicar a quien ya fue sancionado una sanción, castigo o pena adicional, sino de subrayar que la confianza pública en quien haya de cumplir determinado destino o de ejercer cierta dignidad exhiba unos antecedentes proporcionados a la responsabilidad que asumiría si fuera elegido, en guarda del interés colectivo”.

³⁷ Ver *infra* nota al pie 38.

³⁸ Siguiendo la línea jurisprudencial, en la sentencia C-1212 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería) se consideró que la “norma acusada parcialmente no pretende castigar nuevamente al funcionario que incurrió en una falta disciplinaria, sino garantizar la confianza depositada por el Estado y la comunidad en quien ha de desempeñar el cargo de notario. No se trata entonces, como afirma el actor, de una restricción ilegítima a los derechos fundamentales de quienes aspiran a dicho cargo, ni mucho menos de la consagración de penas imprescriptibles.” Para la Corte la regla (según la cual *quienes hayan sido destituidos de cualquier cargo público por faltas graves*, no podían ser notarios) era exequible por cuanto: “la finalidad de la inhabilidad que se genera por la verificación de cualquiera de los supuestos antes descritos, es la misma: evitar que personas sin suficientes cualidades (moralidad, probidad y honestidad) accedan al cargo de notario. En efecto, la norma está dirigida a garantizar que quienes vayan a ejercer la función fedante tengan una excelente reputación e intachable conducta, lo cual se demuestra con sus antecedentes disciplinarios, toda vez que se les confía la función pública de dar fe de los actos sometidos a su consideración. Dicho fin, en cuanto satisface el interés general plasmado en el correcto ejercicio de la función pública por parte de personas idóneas y, sobre todo, respetuosas del ordenamiento jurídico, es a todas luces constitucional. || En este orden de ideas, la consagración de tal inhabilidad, en tanto impide que personas sin suficientes cualidades accedan al cargo de notario, representa un medio adecuado para alcanzar un propósito constitucionalmente legítimo, como es el de asegurar la moralidad, probidad e idoneidad en el desarrollo de la función fedante.”.

³⁹ En la sentencia C-544 de 2005 se estudió el artículo 38 (parcial) de la Ley 734 de 2002: “Artículo 38. Otras inhabilidades. También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes: || 1. Además de la descrita en el inciso final del artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político. || 2. Haber sido sancionado disciplinariamente tres o más veces en los últimos cinco (5) años por faltas graves o leves dolosas o por ambas. Esta inhabilidad tendrá una duración de tres años contados a partir de la ejecutoria de la última sanción.” (se resalta la parte acusada).

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-544 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-952 de 2001 (MP Alvaro Tafur Galvis, AV Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra; SV Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil) En esta oportunidad la Corte resolvió declarar exequible la parte demandada del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia y resolvió declararse inhibida para decidir sobre los demás contenidos normativos demandados de la norma acusada, por ausencia de concepto de la violación constitucional. La Corte siguió lo dispuesto por la sentencia C-509 de 1997 (MP Hernando Herrera Vergara) que estudió la constitucionalidad de una causal de inhabilidad similar, pero aplicable a los contralores departamentales (literal e) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996, que fue declarado

exequible.

⁴² De hecho, la exposición de motivos de la ley cuyo aparte legal que ahora se examina justificó ante el Congreso la norma acusada aduciendo, entre otras que: *“El texto concentra en cuatro artículos las inhabilidades en razón del parentesco, por contratación o gestión de asuntos públicos, por existir tachas sobre el candidato por condenas, interdicción de funciones, pérdida de investidura, etc. En el caso de los gobernadores, el proyecto señala de manera precisa un régimen de inhabilidades que al a fecha no había sido desarrollado, tomando como referente mínimo el régimen previsto por el constituyente para el Presidente de la República. Otro aporte importante es el desarrollo del régimen de inhabilidades para los miembros de las asambleas departamentales, prácticamente inexistentes hasta el momento.*

Las decisiones que se adopten en esta materia contribuirán, con el concurso generoso e inteligente del honorable Congreso de la República, a rescatar la vocación de servicio público como razón primordial y sobresaliente de la vinculación de los mejores ciudadanos a ennoblecer la política” (Énfasis fuera de texto) (Exposición de motivos de la Ley 617 de 2000, que inició su trámite como el Proyecto de ley número 046 de la Cámara de Representantes, el 11 de agosto de 1999.)

⁴³ Ver, entre otras las sentencias C-948 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-1066 de 2002 (MP Jaime Araújo Rentería), C-1062 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-634 de 2016 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴⁴ *“La estructura analítica básica del juicio de igualdad puede reseñarse de la siguiente forma: (i) Lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (...)”* (C-748 de 2009, MP Rodrigo Escobar Gil)

⁴⁵ Por ejemplo, la indebida destinación de dineros públicos o el tráfico de influencias debidamente comprobado, al tiempo que son causales de pérdida de la investidura (Ley 617 de 2000, art. 48, nums. 4 y 5) así mismo son delitos contra la administración pública castigados con privación de la libertad.

Fecha y hora de creación: 2024-10-05 04:46:37