



Sentencia 618 de 1997 Corte Constitucional

Sentencia C-618/97

SENTENCIA C-618 DE 1997

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA-Limitación

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 y la libertad de configuración del Legislador, que en esta materia goza de un amplio margen de discrecionalidad.

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Celebración de contratos con entidades públicas/SENTENCIA CONDICIONADA

La inhabilidad establecida por la norma impugnada no restringe en forma irrazonable o desproporcionada el derecho de los ciudadanos a ser elegido, pues establece que no pueden ser alcaldes aquellas personas que durante el año anterior a su inscripción hayan intervenido en contratos con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, siempre y cuando tales contratos deban ejecutarse o cumplirse con el respectivo municipio. 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. 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.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN CONSTITUCIONALIDAD

¿Puede surgir una violación a la igualdad derivada de la comparación entre dos normas legales? En principio en un examen de constitucionalidad ese tipo de comparaciones entre normas legales no era factible, pues "mal podría realizarse un análisis de constitucionalidad cuando la demanda versa sobre la supuesta desigualdad existente entre dos normas legales; es decir, entre disposiciones de igual categoría y fuerza jurídica y no en el confrontamiento entre la ley denunciada y el texto de la Carta Política". Sin embargo, la anterior tesis requiere ser precisada pues, tomada en sentido absoluto, puede conducir a equívocos conceptuales. Así, es indudable que en determinados casos es posible decretar la inexecutable de una disposición por violar la igualdad, cuando, al compararla con otra disposición de la misma jerarquía, se constata que consagra injustificadamente un trato diferente para personas situadas en una misma situación, o que han realizado un mismo comportamiento. Por ejemplo, con tal criterio, esta Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley 294 de 1996 por violación a la igualdad, por cuanto esa disposición establecía una sanción considerablemente menor para los delitos de acceso y acto carnal violentos, cuando el acto se ejecutaba contra el cónyuge o la persona con quien se cohabita o se haya cohabitado, o con quien se haya procreado un hijo. La Corte llegó a tal conclusión comparando la pena prevista en esa norma con las sanciones establecidas para esas mismas conductas en el Código Penal cuando el sujeto pasivo es indeterminado. Igualmente, esta Corporación también decretó la inconstitucionalidad de aquellos apartes del Código Penal Militar que señalaban penas más benignas para el homicidio ejecutado por los miembros de la Fuerza Pública que las previstas por el Código Penal para el homicidio realizado por un sujeto jurídico no cualificado.

DERECHOS CONSTITUCIONALES-Restricciones

Frente a la restricción de un derecho constitucional, como por ejemplo la libertad de expresión o la participación política, caben dos tipos de análisis. Así, si la restricción es general, esto es, aplicable a todo el mundo, entonces puede haber una violación de alguno de esos derechos específicos, pero no existe un problema de igualdad, ya que la limitación al derecho es general. Por el contrario, cuando la restricción al derecho se circunscribe a un grupo de personas, el problema primario es de igualdad, ya que se debe mostrar que esa diferencia de trato tiene un sustento objetivo y razonable, pues todas las personas gozan en principio de los mismos derechos constitucionales (CP art. 13).

IGUALDAD-No procede examen en casos de restricciones generales a derechos

Un fenómeno más complejo surge cuando se trata de examinar distintas normas legales que establecen cada una de ellas diversas restricciones generales a un derecho constitucional. Así, si cada una de esas restricciones generales es en sí misma constitucional, por cuanto consagran una limitación razonable del derecho en cuestión, el problema que surge -y que es precisamente el planteado por la demanda- es si eventualmente es válido efectuar una comparación entre esas diversas restricciones generales con el fin de analizar si existe o no una violación a la igualdad. La Corte considera que, salvo casos excepcionales, en estos eventos no procede un examen de igualdad, o éste no puede ser muy estricto, por las siguientes dos razones: de un lado, al tratarse de restricciones generales, en principio no existe una afectación diferente a diversos grupos de población, por lo cual difícilmente puede haber violación a la igualdad, ya que ésta surge cuando personas situadas en la misma situación son tratadas, sin justificación, de manera diversa. De otro lado, si se permitiera un examen judicial estricto a la igualdad en estos casos, el juez constitucional entraría a examinar los criterios de conveniencia del Legislador en los más diversos campos, pues podría comparar, por ejemplo, las penas establecidas para distintos tipos de delitos (y no para el mismo delito según los tipos de sujetos, como lo hizo esta Corporación en las sentencias referidas), con lo cual la Corte entraría a controlar el quántum de la punibilidad de todos los delitos, limitando excesivamente la libertad de quienes elaboran la política criminal. Lo anterior no significa que no pueda efectuarse nunca un examen de igualdad entre dos normas que limitan en forma general un derecho. Así, en ciertos casos, al comparar las restricciones, puede llegar a concluirse que alguna de ellas es manifiestamente desproporcionada en relación con la otra, por lo cual habría efectivamente un desconocimiento de la igualdad. Esto sucedería, por ejemplo, si un tipo penal creado para proteger un bien jurídico de poca importancia establece una pena muchísimo más alta que la prevista por otro tipo penal que protege un bien jurídico esencial. En otras ocasiones, también es posible que, bajo la forma de dos restricciones en apariencia generales, la ley en realidad consagre un trato diferente para personas situadas en la misma situación, con lo cual también habría violación a la igualdad.

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Fijación de términos diferentes no es inconstitucional

La propia Carta ha conferido una amplia libertad al Legislador para regular la materia y establecer distintas hipótesis generales de inhabilidad, con base en sus propios criterios de conveniencia. Por ende, el demandante bien puede considerar que debe ser mayor el término de inhabilidad de quien ha ejercido autoridad política en el municipio en relación con aquel previsto para quien simplemente ha participado en la gestión de un contrato con el Estado, pues el primero cuenta con poder para influenciar las elecciones, mientras que el segundo carece de él. Sin embargo, también podría considerarse -y tal parece ser el criterio subyacente del Legislador- que se requiere un mayor término de inhabilidad para el contratista, pues éste pretende ser jefe de la administración local, cuando algunos meses antes se encontraba defendiendo intereses privados frente a esa misma administración. Habría pues en este caso un verdadero conflicto de intereses, que exige un plazo más amplio para ser subsanado, puesto que el empleado o el trabajador oficial, o quien ejerció autoridad, no tienen tal conflicto, ya que son personas que, como servidores públicos, ya se encontraban al servicio de los intereses generales.

Referencia: Expediente D-1692

Norma acusada: Artículo 95 numeral 5º de la Ley 136 de 1994.

Demandante: Álvaro José Rosales Donado

Temas: Inhabilidad para acceder a cargos de elección popular por contratación con entidades públicas y derechos de participación.

En principio no procede un examen de igualdad entre dos restricciones generales de derechos constitucionales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veintisiete (27) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Álvaro José Rosales Donado presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 numeral 5º de la Ley 136 de 1994, la cual fue radicada con el número D-1692. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación, se transcribe el artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y se subraya el ordinal 5º que se encuentra demandado:

“LEY 136 DE 1994

(junio 2)

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

(...)

ARTÍCULO 95. 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.

2. Se halle en interdicción judicial, inhabilitado por una sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión o haya sido excluido de ésta.

3. Haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio, dentro de los seis

meses anteriores a la elección.

4. Se haya desempeñado como empleado o trabajador oficial dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección.

5. Durante el año anterior a su inscripción haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio, o en el de terceros o haya celebrado por sí, o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse con el respectivo municipio.

6. Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres (3) meses anteriores a los de elección.

7. Tenga doble nacionalidad, con excepción a los colombianos por nacimiento.

8. Tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil con funcionarios del respectivo municipio que dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección estuvieren ejerciendo autoridad civil, política, administrativa o militar.

9. Esté vinculado por matrimonio, unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con personas que se hubieren inscrito por el mismo partido o movimiento para la elección de miembros al concejo municipal respectivo.

10. Haya perdido la investidura de congresista, de diputado o de concejal en razón del artículo 291 de la Constitución Política y dentro de los diez años anteriores a la inscripción.

11. El servidor público que haya sido condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO. Nadie podrá ser elegido simultáneamente alcalde o miembro de una corporación o cargo público, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola los artículos 13 y 40 ordinales 1º y 2º de la Constitución. Según su criterio, el ordinal acusado desconoce los derechos fundamentales a la igualdad y a la participación política por cuanto impide “a las personas que caen bajo el imperio de la inhabilidad impugnada, ir al proceso electoral en igualdad de condiciones que otros que se encuentran con limitaciones para acceder a la primera magistratura municipal o en igual situación de hecho”.

El demandante justifica ese cargo por medio de una comparación entre el numeral impugnado y los numerales 3º y 4º de ese mismo artículo, que también consagran inhabilidades para ser alcalde, pero con un plazo menor. Así, la inhabilidad de los contratistas se inicia un año antes de la inscripción de la candidatura, mientras que la inhabilidad de aquellos que han ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio y de quienes se han desempeñado como empleados o trabajadores oficiales, rige para los primeros seis meses antes de la elección, y para los segundos tres meses antes de la misma, “configurándose un privilegio injustificado en favor de estos últimos, más aún cuando a los revestidos de autoridad civil, política y militar, que tienen la facultad y el derecho de conducir y hacer obedecer y tienen mayor influencia sobre los ciudadanos electores, el período sólo se reduce a seis (6) meses antes de la elección”. De esa manera se limita, además, según el actor, en forma injustificada la participación ciudadana. Concluye entonces el demandante:

Si bien, el legislador, tiene autonomía para establecer unas limitaciones y reglas razonables que apuntan a preservar los conceptos de moralidad e independencia, en aras del interés general, es indudable, que con los “Contratistas”, se está cometiendo una grave injusticia, ya que en éstos quedan cobijados humildes profesionales de todas las ciencias, hasta simples maestros de obras y obreros, que ven cercenados su derecho a acceder al ejecutivo municipal en igualdad de circunstancias de hecho y derecho, por simplemente haber celebrado un contrato “un (1) año antes de la inscripción”, sin que su vinculación, con entidades del sector central o centralizado, tenga la suficiente influencia para someter la conciencia y voluntad de los ciudadanos, determinando con ello que las votaciones no traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los electores, lo que si puede suceder con los que ejercen autoridad civil, política o militar, que tienen virtualmente capacidad de convocatoria frente a las demás personas, casos que hoy estamos viviendo, con personajes de actualidad investidos de rango y poder estatal.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

El ciudadano Álvaro Namén Vargas, en representación del Ministerio de Justicia, interviene para impugnar la demanda, pues considera que el numeral acusado, “lejos de buscar una desproporción o desigualdad pretende proteger el interés general”. Según su criterio, la inhabilidad a los contratistas consagrada en esa norma “busca proteger la neutralidad política y de gestión que se requiere en la función pública”, conforme lo estipula el artículo 209 de la Constitución, en armonía con el principio de prevalencia del interés general sobre el particular. El ciudadano destaca que los contratistas con el Estado pueden incurrir en diversas conductas irregulares, por lo cual la ley ha ampliado la prescripción de acciones a veinte años con el fin de evitar “que muchos ilícitos contra la administración queden en la impunidad”. Según su parecer, estas “medidas pueden verse afectadas, cuando el ejecutivo municipal lo ostenta quien ha participado como particular en la contratación, no mediando un tiempo prudente que garantice la no incidencia del funcionario en las medidas, recursos y evaluaciones que se encuentran en cabeza de la administración”. En efecto, señala el interviniente, si el contratista es elegido alcalde, podrá tener “incidencia en el control fiscal, de lo cual se desprende la razón del numeral demandado que buscar la protección del patrimonio del Estado al igual que la imparcialidad y efectividad fiscalizadora.” Finalmente, el ciudadano agrega que no existe violación a la igualdad ya que, conforme al artículo 293 de la Carta, y a la sentencia C-194 de 1995 de esta Corporación, el Legislador tiene una amplia discrecionalidad para definir las distintas inhabilidades para ser alcalde, ya que la norma constitucional le otorga la potestad “para limitar el derecho al ejercicio de la actividad política a ciudadanos sobre los cuales no pesa prohibición expresa en la Carta”. En tales circunstancias, el interviniente concluye que bien puede la ley regular en forma diversa la inhabilidad de los contratistas y la de quienes han ejercido cargos de autoridad, pues se trata de situaciones distintas.

La ciudadana Nohora Rocío Gallego Salas, en representación del Ministerio del Interior, interviene también para impugnar la demanda. La ciudadana precisa que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema, se entiende que el término de la inhabilidad se cuenta a partir de la celebración del contrato, y no de la ejecución del mismo. En ese orden de ideas, la ciudadana considera que si bien la inhabilidad de los contratistas es más prolongada que la de los funcionarios que ejercieron autoridad, no por ello existe violación a la igualdad pues, conforme al artículo 293 superior, “es función del congreso nacional legislar sobre esos temas.” Además, agrega la interviniente, la Corte en la sentencia C-194/95 precisó que la “igualdad no implica una identidad absoluta sino la proporcionalidad.”

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar solicita a la Corte declarar la exequibilidad del ordinal acusado. Según su criterio, el análisis constitucional debe partir de los principios de imparcialidad, moralidad y prevalencia del interés general que orientan la función pública, y en virtud de los cuales, el artículo 293 de la Carta autorizó al Legislador a regular el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los alcaldes. A partir de ese marco constitucional, el Ministerio Público considera que, conforme a la sentencia C-329 del 95, el Legislador tiene una amplia discrecionalidad para regular este régimen de inhabilidades, por lo cual la ley puede establecer diferencias de trato que tengan un sustento objetivo y razonable. En tales circunstancias, el Ministerio Público concluye que no es admisible el cargo sobre violación de la igualdad, ya que “la situación de los contratistas que aspiran a ser elegidos alcaldes, frente a quienes tienen igual aspiración y han ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio, o se han desempeñado como servidores públicos” es distinta “lo cual amerita que el legislador los hubiese tratado de manera diversa”. Según su parecer, “tanto las personas que han contratado con el Estado o intervenido en la celebración de contratos que deban ejecutarse en el respectivo municipio, como aquellas que han desempeñado funciones públicas o ejercido jurisdicción, autoridad o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio, pueden tener capacidad para influir sobre las instancias de poder, razón por la cual el legislador ha erigido estas circunstancias como causal de inhabilidad para ser elegido alcalde, pero estableciéndole unos límites temporales distintos, de acuerdo con cada una de las situaciones que se presentan.” En tales circunstancias, la Vista Fiscal considera que tampoco existe violación al derecho de participación, ya que el “derecho a ser elegido no es absoluto, toda vez que puede ver condicionado por el constituyente o por el legislador, quienes tienen la facultad para determinar las condiciones a las que se deben someter todos los ciudadanos que aspiran a ser elegidos para un determinado cargo o corporación pública”. Por ello concluye que la norma no establece condiciones que impidan acceder a los cargos de elección popular, ya que son “unas limitaciones razonables para preservar la moralidad, así como los valores y principios constitucionales.”

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 95 numeral 5º

de la Ley 136 de 1994, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una ley de la República.

El asunto bajo revisión,

-

2- Las inhabilidades son circunstancias definidas por la Constitución o la ley que “impiden que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos”¹. Es pues claro que la norma acusada consagra una inhabilidad pues establece que no pueden ser alcaldes aquellas personas que durante el año anterior a su inscripción hayan intervenido en contratos con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, siempre y cuando tales contratos deban ejecutarse o cumplirse con el respectivo municipio. Según el actor, esa prohibición viola la igualdad y el derecho de participación política, pues establece un plazo mayor de inhabilidad para los contratistas que el previsto por el mismo artículo para aquellas personas que hayan sido empleados o trabajadores oficiales, o hayan ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio. Según su criterio, no existe ninguna razón para ese trato más severo para los contratistas, por lo cual la norma no sólo configura una discriminación contraria al principio de igualdad (CP art. 13) sino que además obstaculiza el derecho de participación política (CP art. 40). Por el contrario, según los intervinientes y la Vista Fiscal, la norma es exequible, por cuanto es un desarrollo de la amplia facultad que tiene el Legislador para regular el régimen de inhabilidades de aquellos ciudadanos que aspiren a ser alcaldes (CP art. 293). Además, según su criterio, la ley no está obligada a establecer el mismo término de inhabilidad para los contratistas y los servidores públicos, puesto que se trata de situaciones distintas que pueden ser entonces reguladas de manera diferente.

Como vemos, el presente caso plantea dos problemas distintos pero relacionados. En primer término, la Corte debe analizar si la consagración de una inhabilidad para los contratistas desconoce el derecho de participación política; y, en segundo término, si la existencia de términos distintos de inhabilidad para servidores públicos y contratistas configura una violación a la igualdad.

Inhabilidades y derecho de participación política

-

3- En numerosas decisiones, esta Corte ha señalado que, conforme al artículo 293 de la Carta, el Legislador goza de una amplia libertad para definir el régimen de inhabilidades de los alcaldes². Esto no significa obviamente que el Congreso pueda configurar cualquier conducta o situación como constitutiva de una inhabilidad, pues la Constitución reconoce el derecho a todo ciudadano de ser elegido alcalde (CP art. 40), por lo cual las regulaciones legales deben ser razonables y proporcionadas, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado en numerosas sentencias³. 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”⁴. 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.

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 ser alcalde una persona que ha participado en contratos que interesen a la administración municipal.

5- Por lo anterior, la Corte encuentra que la inhabilidad establecida por la norma impugnada no restringe en forma irrazonable o desproporcionada el derecho de los ciudadanos a ser elegido, pues establece que no pueden ser alcaldes aquellas personas que durante el año anterior a su inscripción hayan intervenido en contratos con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, siempre y cuando tales contratos deban ejecutarse o cumplirse con el respectivo municipio.

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 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.

-
Restricciones generales de derechos constitucionales y principio de igualdad

6- Una vez mostrado que la disposición acusada no viola la participación política, entra la Corte a analizar el segundo cargo del actor, según el cual la norma impugnada desconoce la igualdad pues establece un plazo mayor de inhabilidad para los contratistas que el previsto por los ordinales 3º y 4º del mismo artículo para aquellas personas que hayan sido empleados o trabajadores oficiales, o hayan ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio. Ahora bien, este cargo plantea un problema más general, a saber, si puede surgir una violación a la igualdad derivada de la comparación entre dos normas legales, por lo cual comienza la Corte con ese examen.

7- En anterior oportunidad, esta Corporación había señalado que en principio en un examen de constitucionalidad ese tipo de comparaciones entre normas legales no era factible, pues “mal podría realizarse un análisis de constitucionalidad cuando la demanda versa sobre la supuesta desigualdad existente entre dos normas legales; es decir, entre disposiciones de igual categoría y fuerza jurídica y no en el confrontamiento entre la ley denunciada y el texto de la Carta Política.”⁵ Sin embargo, la anterior tesis requiere ser precisada pues, tomada en sentido absoluto, puede conducir a equívocos conceptuales. Así, es indudable que en determinados casos es posible decretar la inexecutable de una disposición por violar la igualdad, cuando, al compararla con otra disposición de la misma jerarquía, se constata que consagra injustificadamente un trato diferente para personas situadas en una misma situación, o que han realizado un mismo comportamiento. Por ejemplo, con tal criterio, esta Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley 294 de 1996⁶ por violación a la igualdad, por cuanto esa disposición establecía una sanción considerablemente menor para los delitos de acceso y acto carnal violentos, cuando el acto se ejecutaba contra el cónyuge o la persona con quien se cohabita o se haya cohabitado, o con quien se haya procreado un hijo. La Corte llegó a tal conclusión comparando la pena prevista en esa norma con las sanciones establecidas para esas mismas conductas en el Código Penal cuando el sujeto pasivo es indeterminado. Igualmente, esta Corporación también decretó la inconstitucionalidad de aquellos apartes del Código Penal Militar que señalaban penas más benignas para el homicidio ejecutado por los miembros de la Fuerza Pública que las previstas por el Código Penal para el homicidio realizado por un sujeto jurídico no cualificado⁷.

En estos casos, la violación a la igualdad surge de una comparación entre dos disposiciones legales, por lo cual en principio parecería ser relevante que procedieramos a comparar el tiempo de inhabilitación decretado por los distintos literales del artículo 95 de la Ley 136 de 1994,

con el fin de analizar si existe o no una discriminación. Sin embargo, un análisis más detenido muestra que la situación en el presente caso es diversa, por cuanto en los anteriores eventos la violación a la igualdad deriva del hecho de que distintas normas legales consagran, sin justificación suficiente, efectos jurídicos diversos para una misma conducta, por lo cual la ley termina tratando en forma discriminatoria a un grupo de personas. En cambio, en la presente ocasión esto no sucede, por cuanto los distintos literales del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 no establecen diversos términos de inhabilidad para una misma conducta, según que la realice éste o aquel agente, sino que establecen diferentes plazos de inelegibilidad a diversas situaciones generales. Por ende, no se trata de comparar el distinto trato que dos normas señalan a personas situadas en una misma situación sino de comparar dos tipos de restricciones generales al ejercicio de un derecho, esto es, dos formas de limitación que son aplicables a todas las personas. En efecto, los literales correspondientes se refieren a todas las personas que se sitúen en el evento previsto, a saber, haber ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio, haberse desempeñado como empleado o trabajador oficial, o haber intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio, o en el de terceros.

8- Así las cosas, la Corte considera que, frente a la restricción de un derecho constitucional, como por ejemplo la libertad de expresión o la participación política, caben dos tipos de análisis. Así, si la restricción es general, esto es, aplicable a todo el mundo, entonces puede haber una violación de alguno de esos derechos específicos, pero no existe un problema de igualdad, ya que la limitación al derecho es general. Por el contrario, cuando la restricción al derecho se circunscribe a un grupo de personas, el problema primario es de igualdad, ya que se debe mostrar que esa diferencia de trato tiene un sustento objetivo y razonable, pues todas las personas gozan en principio de los mismos derechos constitucionales (CP art. 13).

9- Un fenómeno más complejo surge cuando se trata de examinar distintas normas legales que establecen cada una de ellas diversas restricciones generales a un derecho constitucional. Así, si cada una de esas restricciones generales es en sí misma constitucional, por cuanto consagran una limitación razonable del derecho en cuestión, el problema que surge -y que es precisamente el planteado por la demanda- es si eventualmente es válido efectuar una comparación entre esas diversas restricciones generales con el fin de analizar si existe o no una violación a la igualdad (CP art. 13). La Corte considera que, salvo casos excepcionales, en estos eventos no procede un examen de igualdad, o éste no puede ser muy estricto, por las siguientes dos razones: de un lado, al tratarse de restricciones generales, en principio no existe una afectación diferente a diversos grupos de población, por lo cual difícilmente puede haber violación a la igualdad, ya que ésta surge cuando personas situadas en la misma situación son tratadas, sin justificación, de manera diversa. De otro lado, si se permitiera un examen judicial estricto a la igualdad en estos casos, el juez constitucional entraría a examinar los criterios de conveniencia del Legislador en los más diversos campos, pues podría comparar, por ejemplo, las penas establecidas para distintos tipos de delitos (y no para el mismo delito según los tipos de sujetos, como lo hizo esta Corporación en las sentencias referidas), con lo cual la Corte entraría a controlar el cuántum de la punibilidad de todos los delitos, limitando excesivamente la libertad de quienes elaboran la política criminal.

Con todo, la Corte precisa que lo anterior no significa que no pueda efectuarse nunca un examen de igualdad entre dos normas que limitan en forma general un derecho. Así, en ciertos casos, al comparar las restricciones, puede llegar a concluirse que alguna de ellas es manifiestamente desproporcionada en relación con la otra, por lo cual habría efectivamente un desconocimiento de la igualdad. Esto sucedería, por ejemplo, si un tipo penal creado para proteger un bien jurídico de poca importancia establece una pena muchísimo más alta que la prevista por otro tipo penal que protege un bien jurídico esencial. En otras ocasiones, también es posible que, bajo la forma de dos restricciones en apariencia generales, la ley en realidad consagre un trato diferente para personas situadas en la misma situación, con lo cual también habría violación a la igualdad.

10- Con los anteriores elementos, para esta Corporación es claro que el ordinal acusado no viola la igualdad. En efecto, los argumentos del demandante pueden ser aceptables en términos de discusión política sobre la conveniencia o no de señalar distintos términos de inhabilidad en las diversas hipótesis previstas por los literales 3º, 4º y 5º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994. Sin embargo, sus tesis no son suficientes para que esta Corporación concluya que existe una violación a la igualdad pues, como ya se ha señalado, el control constitucional en estos casos no puede ser muy estricto ya que la propia Carta ha conferido una amplia libertad al Legislador para regular la materia y establecer distintas hipótesis generales de inhabilidad, con base en sus propios criterios de conveniencia. Por ende, el demandante bien puede considerar que debe ser mayor el término de inhabilidad de quien ha ejercido autoridad política en el municipio en relación con aquel previsto para quien simplemente ha participado en la gestión de un contrato con el Estado, pues el primero cuenta con poder para influenciar las elecciones, mientras que el segundo carece de él. Sin embargo, también podría considerarse -y tal parece ser el criterio subyacente del Legislador- que se requiere un mayor término de inhabilidad para el contratista, pues éste pretende ser jefe de la administración local, cuando algunos meses antes se encontraba defendiendo intereses privados frente a esa misma administración. Habría pues en este caso un verdadero conflicto de intereses, que exige un plazo más amplio para ser subsanado, puesto que el empleado o el trabajador oficial, o quien ejerció autoridad, no tienen tal conflicto, ya que son personas que, como servidores públicos, ya se encontraban al servicio de los intereses generales.

Existen pues razones suficientes que justifican que el Legislador pueda establecer esos distintos términos de inhabilidad, por lo cual esta

Corporación concluye que no existe violación a la igualdad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, en los términos del fundamento jurídico No 5º de esta sentencia, el artículo 95 numeral 5º de la Ley 136 de 1994.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, CÚMPLASE E INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

PRESIDENTE

JORGE ARANGO MEJÍA

MAGISTRADO

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

MAGISTRADO

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

MAGISTRADO

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

HERNANDO HERRERA VERGARA

MAGISTRADO

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

MAGISTRADO

FABIO MORÓN DÍAZ

MAGISTRADO

VLADIMIRO NARANJO MESA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-546/93 del 25 de noviembre de 1993. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

2 Ver, entre otras, las sentencias C-194 de 1995, C-329 de 1995 y C-151 de 1997

3 Ver, entre otras, las sentencias C.537 de 1993 y C373 de 1995.

4 Sentencia C-194 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia C-329 de 1995. MP Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Sentencia C-287 de 1997, M.P. Carlos Gaviria

7 Sentencia C-358 de 1997. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

Fecha y hora de creación: 2024-11-07 15:07:45