

C-007-98

REPUBLICA DE COLOMBIA

Corte Constitucional

Sentencia C-007/98

INCOMPATIBILIDADES DEL ALCALDE-Para inscribirse como candidato a cargo de elección popular

La expresión bajo examen forma con el resto de la frase no retirada de la normatividad, una proposición gramatical lógicamente inescindible, que la hace constituirse en lo que la jurisprudencia de esta Corporación ha llamado una “proposición jurídica completa”. Por cuanto la expresión ahora demandada se inscribe dentro de una proposición jurídica completa, la Corte estima que la declaración de exequibilidad llevada acabo mediante Sentencia C-010 de 1997, en relación con la expresión “durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo”, debe hacerse extensiva a la frase “a cualquier cargo de elección popular”, ahora bajo examen. Adicionalmente, los fundamentos que sirvieron de soporte a la decisión contenida en el fallo anteriormente citado, tuvieron en cuenta consideraciones relativas al contenido mismo de la frase demandada en esta causa.

Referencia: Expediente D-1731

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º de la Ley 177 de 1994 que modificó el artículo 96 de la Ley 136 de 1994.

Actor: Néstor Castillo Varilla

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Néstor Castillo Varilla, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutabilidad del artículo 5º de la Ley 177 de 1994 que modificó el artículo 69 de la Ley 136 de 1994.

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

“Ley 177 de 1994”

“Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994

y se dictan otras disposiciones

“...Artículo 5º. INCOMPATIBILIDADES: Los numerales 6, 7 y 8 del artículo 96 de la Ley 136 de 1994 quedarán así:

“Artículo 96: Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo, no podrán:]”

“6...

“7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo, así medie renuncia previa de su empleo.

“8...”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 3º, 4º, 103 y 108 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

El demandante aclara que las siguientes expresiones del artículo 5º acusado, ya han sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional: “así medie renuncia previa de su empleo” (Sentencia C-494 de 1996) y “durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo” (Sentencia C-010 de 1997). La demanda se dirige solamente contra la expresión, “a cualquier cargo de elección popular”, sobre la cual esta Corporación no ha emitido pronunciamiento alguno.

En tratándose de dicha expresión, el demandante considera que si bien es cierto que el legislador puede establecer controles a la actividad de los funcionarios públicos en orden a garantizar la moralidad y probidad de la Administración Pública, como es el caso de las inhabilidades e incompatibilidades, también lo es que dichas restricciones no pueden ir en contravía de los derechos fundamentales al ejercicio del control político y a la participación democrática en los procesos electorales.

Señala que impedirle a los funcionarios públicos el acceso a cargos de elección popular por el solo hecho de haber participado de la gestión pública, sin reparar en el buen o mal desempeño del cargo, constituye un desconocimiento de los méritos de quienes no se aprovecharon de su rango para beneficio propio sino para servir a la comunidad. Afirma que “...la norma acusada es excesiva y genérica y perfectamente puede ser modificada por la Ley, para circunscribirla a casos concretos, reales y posibles, pero en modo alguno puede seguir rigiendo en la forma como está redactada por cuanto vulnera flagrantemente las normas constitucionales que se han transcrito, afectando de manera grave la vida democrática del país, su soberanía, su convivencia y la participación en la conformación y ejercicio del control político.”

Por último, señala que según las prescripciones del artículo 108 de la Constitución Política, la

inscripción de candidatos no puede tener requisitos adicionales a los señalados por ella, y que en esa medida la norma acusada agrega ilegítimamente una restricción para el acceso a los cargos de elección popular.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

En representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino dentro de la oportunidad procesal legal, el doctor Alvaro Namén Vargas, para solicitar la declaratoria de constitucionalidad del aparte demandado de la norma. Estima el interviniente que el actor parte de la errada premisa de que la norma restringe los derechos políticos de los funcionarios públicos, cuando en verdad dicho precepto busca evitar que el interés privado del funcionario manipule a su favor el interés público. Es en verdad una restricción para los alcaldes pero que encuentra justificación en los intereses que se hallan comprometidos; es un mecanismo para obtener de los alcaldes, dedicación absoluta al manejo de los asuntos municipales evitando que parte de su empeño se desvíe hacia la obtención de favores particulares de tipo electoral.

Finalmente, el interviniente señala que el aparte demandado forma unidad de materia con el que reza “durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo”, contenido en la misma norma, y sobre el cual ya se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-010 de 1997, por lo cual las razones expuestas en esa providencia son oportunas para justificar la constitucionalidad de la frase actualmente demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la constitucionalidad de la expresión acusada, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

La vista fiscal asegura que los derechos políticos de los ciudadanos encuentran restricciones legales que buscan preservar los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Carta Fundamental, tales como la moralidad, la transparencia y la

eficiencia de la función pública. Por ello, el artículo 293 de la Constitución Política faculta al legislador para determinar el régimen de las incompatibilidades e inhabilidades de los funcionarios públicos, artículo que se encuentra íntimamente relacionado con el 127 de la Carta, conforme al cual quienes ejercen autoridad civil o política no pueden tomar parte en las actividades de los partidos ni en las controversias políticas. En esa medida, la norma acusada busca, antes que prohibir el ejercicio de los derechos políticos de los alcaldes, extender y aplicar el sentido de los artículos constitucionales mencionados para garantizar el correcto desempeño de la función pública. No sobra advertir, dice el Ministerio Público, que los alcaldes conservan el fundamental de los derechos políticos, cual es el de sufragar en los comicios.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra normas que forman parte de un decreto dictado por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

2. Ausencia de la cosa juzgada.

Esta Corporación se ha pronunciado en cuatro diferentes oportunidades en relación con la constitucionalidad de la norma que ahora se demanda, o de la que fue reformada por ella, así :

2.1 Mediante Sentencia C-194 de 1995 (M.P. doctor José Gregorio Hernández Galindo), la Corte resolvió la demanda formulada, entre otras normas, en contra del numeral 7° del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, que establecía la prohibición para los alcaldes, así como para quienes los reemplazaran en el ejercicio del cargo, de inscribirse como candidatos a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual hubieran sido elegidos, y durante los seis (6) meses siguientes al mismo, así mediara renuncia previa de su empleo.

En esa oportunidad, esta Corporación consideró que dicho numeral, en los términos del fallo,

se ajustaba a la Constitución, excepto la expresión “así medie renuncia previa de su empleo”, la cual se declaró inexecutable.

Los fundamentos para adoptar dicha resolución pueden resumirse de la siguiente manera : el legislador es competente para establecer el régimen de incompatibilidades e inhabilidades referidas a los alcaldes, toda vez que “el artículo 293 de la Constitución indica con claridad que, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.”¹

La incompatibilidad que la norma establece, y que como todas las incompatibilidades consiste en la imposibilidad de coexistencia entre dos actividades, se traduce básicamente en una prohibición específica para quien ejerce el cargo de alcalde municipal, de inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular. La referida prohibición está plenamente justificada a la luz de los principios constitucionales que propenden por la transparencia y moralidad en el manejo de la gestión pública y de los intereses políticos. Si bien la consagración normativa de incompatibilidades comporta un límite a la libre actividad personal, y, por lo tanto, un trato diferenciado frente a las demás personas a quienes no cobija la prohibición, dicho trato limitante y diferente, está justificado por los superiores intereses públicos que se persiguen con su establecimiento.

En el caso concreto de los alcaldes, a quienes se refería la prohibición de inscribirse como candidatos a cargos de elección popular durante el período para el cual fueren elegidos y durante los seis meses siguientes al mismo, la Corte encontró que ella encontraba su justificación en el hecho de que se hacía necesario que quienes tuvieran a su cargo la administración pública y la representación de los intereses generales de la localidad se dedicaran íntegramente a la gestión que hubieran asumido y, además, no pudieran valerse de las posiciones que ocupaban para derivar ventajas o beneficios particulares, razones que justificaban el señalamiento de la estudiada incompatibilidad.

Adicionalmente, se indicó que el numeral 7 era constitucional por las razones dichas y, además, “por la muy poderosa de que la postulación como candidato a cargos de elección

popular implicaría participación en actividades de partidos, movimientos y controversias políticas por parte del alcalde, quien lo tiene prohibido expresamente en cuanto ejerce autoridad política (artículo 127 de la Constitución).”²

Para la Corte, la prolongación de la incompatibilidad más allá del período y sin obstar la renuncia del cargo, convertía la prohibición, en una inhabilidad genérica, referente a todo destino para el cual la persona pudiera ser escogida por el pueblo, que vulneraba el derecho al trabajo.

A la base de los fundamentos que adujo la Corte, estuvo la consideración de que, para efectos de delimitar la vigencia de la incompatibilidad, el período debía entenderse en sentido subjetivo, es decir, que dependía en su existencia del acto condición en cuya virtud alguien entraba en ejercicio de funciones, y se interrumpían por la renuncia aceptada de quien ejercía el cargo.

2.2 Mediante Sentencia C-494 de 1996 (M.P. doctor José Gregorio Hernández Galindo), la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de la expresión “así medie renuncia de su empleo”, contenida en el numeral 7° del artículo 5 de la Ley 177 de 1994. Este numeral modificó el numeral 7° del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, al que se refería la sentencia precedentemente comentada. La modificación consistió en aumentar el plazo durante el cual se extendía la incompatibilidad de los alcaldes para inscribirse como candidatos a cargos de elección popular, aumentándolo de seis meses a un año.

Aunque que la frase demandada en esta causa era idéntica a la que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-194 de 1995 antes comentada, la Corporación encontró que, no obstante la igual redacción de la frase acusada, si se consideraban las normas a las cuales fue integrada en uno y otro caso, se estaba ante proposiciones jurídicas distintas que hacían indispensable un nuevo examen de constitucionalidad. Sin embargo, consideró que los motivos que había tenido anteriormente para declarar inexecutable la frase objeto de la acción persistían en el nuevo precepto, pues el cambio introducido lejos de disminuir o atenuar el rigor de la inhabilidad lo aumenta, ya que prolongaba el término de la misma, así mediara la renuncia del empleo. Así las cosas, encontró que no había razones para modificar los criterios expuestos con ocasión del fallo anterior, por lo cual, reiterando su jurisprudencia, declaró nuevamente la inexecutable de la referida frase.

2.3 Mediante Sentencia C-010 de 1997 (M. P. doctor Jorge Arango Mejía), la Corte resolvió la demanda de inexequibilidad propuesta en contra de la expresión “durante el período para el cual fue elegido, y durante el año siguiente al mismo, así medie renuncia previa de su empleo”, contenida en el numeral 7° del artículo 5 de la Ley 177 de 1994.

En esa oportunidad, la Corte, consideró que en relación con la expresión “y así medie renuncia previa del empleo” contenida en la parte final del numeral 7o. demandado, ya la Corte había hecho un pronunciamiento de inexequibilidad mediante la Sentencia C-494 de 1996, por lo cual respecto de ella había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que imponía estarse a lo dispuesto en tal providencia.

En cuanto a las expresiones “durante el período para el cual fue elegido, y durante el año siguiente al mismo”, la Corte recordó que mediante Sentencia C-194 de 1995, había declarado la constitucionalidad de la frase “durante el período para el cual fue elegido y durante los seis meses siguientes al mismo”, contenida en el numeral 7° del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, y que, por consiguiente, los criterios allí consagrados como fundamento de tal declaratoria, debían reiterarse en esa oportunidad. En especial volvió a hacer énfasis en la interpretación subjetiva del término “período”, que debía hacerse en relación con la incompatibilidad contenida en la norma, y que conducía a concluir que esta expresión debía entenderse como el lapso en que el funcionario efectivamente ocupaba el cargo, y no el tiempo que la Constitución o la ley fijaban para su permanencia en él. Y que en consecuencia, “el término de la inhabilidad que subsiste, una vez se produce la dejación del cargo, debe contarse desde ese día, y no desde el vencimiento del término que se ha fijado como límite para ocuparlo.”⁴ Con base en tales criterios, declaró ajustada a la Constitución esta parte de la expresión impugnada.

2.4 Finalmente, la Sentencia C-107 de 1997 (M.P. Hernando Herrera Vergara), resolvió una nueva demanda formulada esta vez en contra de la totalidad del texto del numeral 7° del artículo 5° de la Ley 177 de 1994, es decir en contra de la siguiente frase : “Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido, y durante el año siguiente al mismo, así medie renuncia previa de su empleo”.

En este caso, la Corte ordenó “estarse a lo resuelto en las sentencias Nos. C-494 de 1996 que declaró inexecutable la expresión “así medie renuncia previa de su empleo”, y C-010 de 23 de

enero de 1997 que declaró exequible la expresión “durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo”, contenidas en el numeral 7o del artículo 5o de la Ley 177 de 1994.”

Como puede observarse, el fallo proferido en esta oportunidad, no cobijó la expresión “a cualquier cargo de elección popular” que había sido incluida en la demanda, expresión a la que no se había referido tampoco ninguno de los fallos anteriores.

Por esta razón, la Corte estima que resulta necesario llevar a cabo un pronunciamiento expreso referido a la frase mencionada que ahora se demanda, y sobre la cual, a pesar de haber sido impugnada en la causa que culminó con la Sentencia C-107 de 1997, no ha habido por parte de esta Corporación una decisión.

3. Proposición jurídica completa

El artículo 5° de la Ley 177 de 1997, en su numeral 7°, tantas veces citado, prescribe que el alcalde, así como quien lo reemplace en ejercicio del cargo, no podrá “Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo, así medie renuncia previa de su empleo.”

De la proposición anterior, la Corte entra a considerar la frase “a cualquier cargo de elección popular”, demandada en esta causa y sobre la cual esta Corporación no ha producido ningún pronunciamiento expreso. La frase “durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo”, como anteriormente se dijo, fue declarada exequible, y la expresión “así medie renuncia de su empleo”, inexecutable.

Para la Corte, la expresión bajo examen forma con el resto de la frase no retirada de la normatividad, una proposición gramatical lógicamente inescindible, que la hace constituirse en lo que la jurisprudencia de esta Corporación ha llamado una “proposición jurídica completa.”

En efecto la lectura aislada de la parte de la frase ya declarada exequible, carece de sentido. Nada significan las palabras “durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo”, si ellas no son referidas a las demás expresiones contenidas no sólo en

el numeral 7°, sino también en el inciso primero del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, no modificado por aquel numeral. Esas palabras se limitan a establecer una circunstancia de tiempo, en relación con la prohibición contenida en el resto de la expresión.

Respecto de lo que debe entenderse por proposición jurídica completa, la Jurisprudencia de la h. Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente :

“la proposición es completa cuando su enunciado tiene per se sentido propio, cuando puede decirse que es una unidad normativa autónoma o lo que es lo mismo, susceptible de ser aprehendida intelectualmente con pleno significado inteligible por sí sola y por lo tanto perfectamente separable del resto, el cual a su turno conserva también sentido lógico y adecuada aplicabilidad.”⁵

Así las cosas, por cuanto la expresión ahora demandada se inscribe dentro de una proposición jurídica completa, la Corte estima que la declaración de exequibilidad llevada a cabo mediante Sentencia C-010 de 1997, en relación con la expresión “durante el período para el cual fue elegido y durante el año siguiente al mismo”, debe hacerse extensiva a la frase “a cualquier cargo de elección popular”, ahora bajo examen.

Adicionalmente, los fundamentos que sirvieron de soporte a la decisión contenida en el fallo anteriormente citado, tuvieron en cuenta consideraciones relativas al contenido mismo de la frase demandada en esta causa. Como una muestra de que lo que entonces se dijo hacía referencia concreta a la prohibición de inscribirse específicamente para “cualquier cargo de elección popular”, basta citar el siguiente aparte del referido fallo :

“En concepto de la Corte, en materia de inhabilidades e incompatibilidades, el término “período”, debe ser interpretado en su sentido subjetivo. Lo contrario implicaría la restricción de un sinnúmero de derechos fundamentales del funcionario que, a pesar de haber dejado su cargo antes del vencimiento del término establecido por la Constitución o la ley, se vería sometido a una restricción para ocupar cargos de elección popular, aun mayor que la que tienen quienes permanecen en su empleo durante el lapso establecido para ello.” (Subrayas fuera de texto)

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte considerara improcedentes los cargos de inconstitucionalidad aducidos en contra de la expresión demandada.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “a cualquier cargo de elección popular”, contenida en el numeral 7° del artículo 5° de la Ley 177 de 1994.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-194 de 1995.(M.P. José Gregorio Hernández Galindo.)

2 Ibídem

4 Sentencia C-010 de 1997.(M.P. doctor Jorge Arango Mejía.)

5 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia N° 55 de abril 25 de 1991
(M. P. Pablo Cáceres)