C-130-94

Sentencia No. C-130/94

DERECHOS POLITICOS-Desigualdad material/ALCALDE-Vecindad

La Constitución Política de 1991, consagra en materia de derechos políticos el reconocimiento de esa desigualdad material, por razones sociológicas bien conocidas; reconocimiento de acuerdo con el cual, la desigualdad material de los electores en su participación política, en la elección de las autoridades locales y en la decisión de asuntos del mismo carácter, se traduce en el mandato superior que ordena que "sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio". Con esta restricción no puede afirmarse que el propio constituyente desconoció el derecho a la igualdad de los ciudadanos, ni limitó sus derechos políticos previstos en el artículo 40 de la Carta. El precepto implica más bien la aceptación de las condiciones materiales de desigualdad en el ejercicio de la libertad por parte de los ciudadanos, que imponen regulaciones especiales teniendo en cuenta su particular situación en la sociedad.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Fijación de requisitos legales

En materia de la Carrera Administrativa, la ley debe fijar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, requisitos que se refieren ordinariamente al cumplimiento de funciones públicas durante un término o a la calificación profesional o habilitación técnica del candidato.

ALCALDE-Vecindad

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

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES/AUTORIDAD DESCENTRALIZADA/IUS SOLIS/IUS DOMICILI

La Constitución Política, consagra el principio de la autonomía de las entidades territoriales. Pues bien consulta el artículo 2o. de la Ley 49 de 1987 este mandato constitucional, al determinar la calidad de nacido en el respectivo municipio o área metropolitana o la vecindad en los mismos según los predicados que contiene. Resulta, a juicio de la Sala, un adecuado desarrollo legislativo el de la norma acusada, por cuanto se conforma al concepto de autoridad descentralizada, que entre sus elementos comprende, como lo ha entendido el legislador, con motivo de la elección popular de alcaldes, un cierto grado de pertenencia a la comunidad sociológica que se aspira a dirigir, pertenencia que el artículo en cuestión determina por el ius solis, o derecho por el hecho de haber nacido en el lugar, y por el ius domicili o derecho por la vecindad. Técnica que se ajusta a una bien estructurada tendencia legislativa en la materia; y, que concilia las posibilidades de los ciudadanos colombianos de acceder a la titularidad de los cargos de elección de que se trata, y la autonomía funcional ordenada por el Constituyente.

REF. Expediente No. D-399

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2o. (parcial) de la Ley 49 de 1987.

Actor:

FRANCISCO CUELLO DUARTE

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo diecisiete (17) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad establecida en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano FRANCISCO CUELLO DUARTE solicita a esta Corporación declarar parcialmente inexequibles el artículo 2o. de la Ley 49 de 1987, “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias”.

Cumplidas las diligencias que señalan la Constitución y la ley, para el trámite de la demanda, procede la Corte Constitucional a dictar sentencia a fin de resolver sobre la petición formulada, dentro de los términos que le son indicados en el ordenamiento jurídico.

II. LA NORMA ACUSADA

"LEY 49 DE 1987

"(diciembre 4)

"Por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias.

"El congreso de Colombia

"DECRETA:

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

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

"Parágrafo.- Para los efectos de la presente disposición, entiéndese por vecindad la que define y establece el Código Civil Colombiano en su artículo 78".

Lo subrayado es lo demandado.

II. LA DEMANDA

El actor considera que la norma acusada viola el preámbulo y los artículos 2o., 13 y 40, numerales 1 y 2 de la Constitución Política, por las razones siguientes:

– Que infringe la igualdad que debe existir entre todos los ciudadanos. "De igual manera, también se está infringiendo lo dispuesto en el artículo 2o. de la Carta pues al exigir

a un ciudadano para llegar a ser elegido como alcalde de un municipio, el haber nacido o haber sido vecino de éste por un tiempo determinado, se le está impidiendo el derecho de participar con facilidad en las decisiones de la vida política de una región cuya autonomía está garantizada por la Constitución Nacional."

– Que no puede la ley contrariar el artículo 13 de la Constitución mediante el establecimiento de "unos requisitos que limitan unos derechos fundamentales como es la libertad que tiene cualquier ciudadano en ejercicio, sin tener en cuenta su origen nacional, de ser alcalde de cualquier municipio del país, sin ninguna clase de discriminación".

– Que la Carta establece que todo ciudadano puede elegir y ser elegido sin ninguna clase de limitaciones.

– Que la Carta no fijó las calidades para ser elegido alcalde municipal, y las facultades concedidas al legislador no pueden contradecir principios o derechos fundamentales.

El doctor Fabio Israel Valencia Morato, actuando en calidad de ciudadano y como apoderado del Ministerio de Gobierno, interviene en el proceso con el objeto de defender la constitucionalidad de la norma acusada, para cuyo fin expone lo siguiente:

– Que la preceptiva acusada en manera alguna puede entenderse como discriminatoria, "pues cualquier ciudadano en ejercicio tiene la posibilidad de ser elegido alcalde de cualquier municipalidad colombiana, al tenor de las exigencias de la norma demandada".

– Que "El artículo 314 constitucional define al alcalde municipal como de elección popular, por tanto el artículo 2o. de la Ley 49 de 1987, al establecer como calidad para ser alcalde el hecho de hacer nacido o estar avecindado en el municipio con determinada antelación, debe entenderse como un desarrollo del precepto supremo transcrito, entre otras razones porque no lo vulnera" . (art. 293 C.N.).

– Que las "inhabilidades, requisitos y calidades que se exigen a los funcionarios y miembros de las corporaciones públicas apuntan a asegurar de éstos los elementos mínimos necesarios para que puedan prestar bien sus servicios".

– Que "si la misma Carta en el artículo 316 le exige a los electores de las autoridades locales, ser residentes de los respectivos municipios, con mayor razón los elegidos deben

cumplir esa misma exigencia, pues tienen obligaciones con aquellos". Esta exigencia "se apuntala con el voto programático".

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación mediante oficio No. 317 del 12 de octubre de 1993, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, rindió concepto en la acción de la referencia, en el cual solicita declarar EXEQUIBLE el artículo 2o. de la Ley 49 de 1987, previas las consideraciones siguientes:

– Que la "Carta de 1991 esta inmersa dentro de la tendencia de asignar mayor autonomía a las entidades territoriales, traducida en un ajuste institucional y en el rediseño de las funciones que podrían desarrollar con más eficacia, el estado central y los diversos entes territoriales".

"Han sostenido los doctrinantes, en el aspecto de la autonomía política de las entidades territoriales a que nos estamos refiriendo y en punto específico al tema de los alcaldes, que 'hasta la reforma del acto legislativo No. 1 de 1986, y desde hacía más de un siglo, los alcaldes eran agentes de libre nombramiento y remoción de los gobernadores. La jerarquía era entonces vertical y el Estado tenía una estructura del poder altamente centralizada. Los gobernadores a su vez, eran agentes del Presidente de la República. La unidad de acción y decisión del poder central sobre todo el territorio nacional estaba garantizada. Colombia era un Estado unitario clásico... con la reforma de 1986 se introduce la elección de alcaldes y se rompe la polea de transmisión del poder entre el segundo y tercer escaño del centralismo descendente. La Constitución de 1991 ratifica la reforma de 1986 y va más lejos, pues enmarca la elección popular de alcaldes dentro del término de 'autonomía'. La Carta complementa la materia con la elección popular de gobernadores. La autonomía no es un concepto abstracto sino que ella es la facultad real de autogobernarse'. (Correa Henao Néstor Raúl, 'Descentralización y Estado Moderno'). "

– Que es "la ley y no el constituyente quien debe determinar las exigencias para desempeñar el cargo de burgomaestre de un municipio, siempre y cuando las mismas no pugnen con principios fundamentales de la Constitución."

– Que en consecuencia no basta con afirmar que el artículo 293 de la Carta confiere a la

ley la determinación de las calidades, inhabilidades, incompatibilidades de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular.

– Que la sentencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia de junio 11 de 1987, "se refería, no obstante que la Carta de 1886 no consagraba de manera expresa el principio de igualdad, a que a pesar de hallarse prevista la igualdad para el ejercicio del sufragio, no era igual para todos el derecho a ser elegidos; puntualizando: "En efecto la Constitución establece requisitos especiales para ocupar ciertos cargos y en el caso concreto de los alcaldes, ha facultado también a la ley para señalar sus calidades, tal como atrás se dijo". Al anterior argumento se sumó, que cuando el artículo 15 de la Constitución de 1886 preceptuaba que la calidad de ciudadano en ejercicio era condición previa, indispensable para elegir y ser elegido, no pretendía que tal fuera la condición única para el ejercicio de todos los derechos, puesto que, reiteró, no existía condición para elegir mas sí para ser elegido".

"En la Carta de 1991, se vislumbran por el contrario condiciones para elector y elegido".

– Que luego de considerar lo establecido en los artículos 259 y 316 de la Carta, "es fácil inferir que la determinación del numeral 1o. del artículo 40 de la Carta invocado por el actor como infringido no es absoluta, al preceptuar que todo ciudadano tiene, para hacer efectivo el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, la habilitación constitucional de elegir y ser elegido. Por ello, no se advierte por éste aspecto la ocurrencia de la pretendida infracción por parte del artículo 2o. de la Ley 49 de 1987".

– Que, "el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución de 1991, ha dicho la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, es objetivo y no es formal; se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales; de ello ha concluido esa H. Corporación que el mismo no permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos".

– Que "si el voto programático y la revocatoria del mandato pretenden válidamente eludir la injerencia del elector foráneo en los asuntos locales, con mayor razón puede la ley imponer, con el mismo fin, las exigencias que describe el artículo 2o. de la Ley 49 de 1987, al posible elegido".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción, de conformidad con lo establecido en el artículo 241 numeral 4o. de la Carta Política, por pertenecer la preceptiva acusada a una ley de la República.

b. La Materia

La norma acusada determina las calidades para ser elegido alcalde, disponiendo que además de la de ciudadano en ejercicio, ha de encontrarse el aspirante en una de estas tres circunstancias: 1. Haber nacido en el respectivo municipio o área metropolitana; 2. Haber sido vecino de la entidad territorial durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato; 3. Haber sido vecino de la misma durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos "en cualquier época". En el parágrafo se establece que por vecindad debe entenderse, conforme al artículo 78 del Código Civil, "El lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio". A juicio del demandante, el anterior contenido normativo, viola el derecho a la igualdad (preámbulo y artículo 13 de la constitución Política) y el derecho político contenido en el artículo 40 superior, según el cual todo ciudadano puede participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Ha sostenido de manera reiterada la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, acorde con la doctrina nacional y extranjera, sobre la naturaleza del derecho a la igualdad, que este derecho es un presupuesto esencial de la libertad, por cuanto ésta sólo existe en una sociedad de hombres iguales. Sin embargo, se trata de una igualdad ante la ley y no de una igualdad material.

A este respecto existe abundante jurisprudencia de esta Corte, de la cual transcribimos los siguientes conceptos pertinentes:

"El artículo 13 de la Constitución consagra el principio de igualdad de todas las personas ante la ley. Este principio exige el mismo tratamiento para las personas que se encuentran cobijadas bajo una misma hipótesis y una diferente regulación respecto de aquellas que

presentan características diversas, por las condiciones en medio de las cuales actúan, o por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en justificados criterios, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta.

"……

"Por esta vía se transita hacia la distinción entre discriminación y diferenciación, que es el elemento fundamental para calibrar el alcance del principio de igualdad. Dicho principio, en efecto, veta la discriminación, pero no excluye que los poderes públicos otorguen tratamientos diversos a situaciones distintas -la diferenciación-. El artículo 13 de la Constitución no prohibe, pues, tratamientos diferentes a situaciones de hecho distintas. La distinción entre discriminación y diferenciación viene, a su vez, determinada porque la primera es injustificada y no razonable. Discriminación es, por tanto, una diferencia de tratamiento no justificada ni razonable, o sea arbitraria, y sólo esa conducta está constitucionalmente vetada. A contrario sensu, es dable realizar diferenciaciones cuando tengan una base objetiva y razonable." (Sentencia T-330/93 de agosto 12 de 1993. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

La Constitución Política de 1991, consagra en materia de derechos políticos el reconocimiento de esa desigualdad material, por razones sociológicas bien conocidas; reconocimiento de acuerdo con el cual, la desigualdad material de los electores en su participación política, en la elección de las autoridades locales y en la decisión de asuntos del mismo carácter, se traduce en el mandato superior que ordena que "sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio" (artículo 316 de la Constitución Política). Con esta restricción no puede afirmarse que el propio constituyente desconoció el derecho a la igualdad de los ciudadanos, ni limitó sus derechos políticos previstos en el artículo 40 de la Carta. El precepto implica más bien la aceptación de las condiciones materiales de desigualdad en el ejercicio de la libertad por parte de los ciudadanos, que imponen regulaciones especiales teniendo en cuenta su particular situación en la sociedad.

Lógicamente, esas exigencias especiales a los ciudadanos llamados a ejercer la función pública son diseñadas de manera más exigente para los titulares del poder público que se

encuentren ejerciendo las funciones más importantes del Estado. En efecto, el propio constituyente establece las calidades requeridas para el ejercicio de determinadas funciones de los altos servidores del Estado; así, quien aspire a ser Presidente de la República deberá ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años (art. 191 C.N.); iguales calidades se requieren para ser Vicepresidente (art. 204 C.N.); para ser ministro o director de departamento administrativo se requieren las mismas calidades que para ser representante a la Cámara (art. 207); para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección (art. 172); para ser elegido Representante a la Cámara se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección (art. 177); para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, o Fiscal General de la Nación, se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, abogado, no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, y haber desempeñado durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente (artículos 232 y 249 de la C.N.); calidades que no suponen una quiebra del principio político de la igualdad, sino un reconocimiento de la desigualdad material propia de quienes estén llamados a desempeñar esas funciones públicas, y entre quienes, una vez alcanzadas las calidades antes mencionadas a título de ejemplo, existe un tratamiento que no puede desconocer el fundamental derecho a la igualdad.

En otras oportunidades el constituyente de 1991, traslada al legislador ordinario la competencia para establecer las calidades, inhabilidades, incompatibilidades y requisitos en general que deben llenar quienes desempeñen funciones públicas. Es así como, en materia de la Carrera Administrativa, la ley debe fijar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (artículo 125 de la C.N.), requisitos que se refieren ordinariamente al cumplimiento de funciones públicas durante un término o a la calificación profesional o habilitación técnica del candidato.

En el mismo sentido de asegurar el mejor cumplimiento de las funciones públicas, prescribió el constituyente, en armonía con el principio jurídico político que se desprende del contexto de la Carta, que se exijan determinadas calificaciones a quienes desempeñen funciones de

origen democrático en las entidades territoriales, la facultad del legislador ordinario para determinar las calidades, inhabilidades e incompatibilidades a que deben sujetarse los ciudadanos que sean elegidos (artículo 293 de la Constitución Política). Parte este precepto superior de la necesidad de establecer calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los elegidos para el desempeño de esos cargos públicos y confiere a la ley, se repite, la competencia para determinarlas, "sin perjuicio de lo establecido en la Constitución".

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

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

La Constitución Política, consagra el principio de la autonomía de las entidades territoriales (artículo 1o.). Pues bien consulta el artículo 2o. de la Ley 49 de 1987 este mandato constitucional, al determinar la calidad de nacido en el respectivo municipio o área metropolitana o la vecindad en los mismos según los predicados que contiene. Resulta, a juicio de la Sala, un adecuado desarrollo legislativo el de la norma acusada, por cuanto se conforma al concepto de autoridad descentralizada, que entre sus elementos comprende, como lo ha entendido el legislador, con motivo de la elección popular de alcaldes, un cierto grado de pertenencia a la comunidad sociológica que se aspira a dirigir, pertenencia que el artículo en cuestión determina por el ius solis, o derecho por el hecho de haber nacido en el lugar, y por el ius domicili o derecho por la vecindad. Técnica que se ajusta a una bien estructurada tendencia legislativa en la materia; y, que concilia las posibilidades de los ciudadanos colombianos de acceder a la titularidad de los cargos de elección de que se trata, y la autonomía funcional ordenada por el Constituyente.

Finalmente, no sustenta el demandante la acusación que hace de inconstitucional al parágrafo del artículo 2o. acusado que integra proposición jurídica completa con su inciso segundo. Sin embargo, no encuentra la Corporación que la definición del artículo 78 del Código Civil a que se remite sea contraria a precepto constitucional alguno.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, en Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la parte acusada del artículo 2o. de la Ley 49 de 1987 "Por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias", por las razones que aparecen expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General