C-231-95

Sentencia No. C-231/95

QUORUM DECISORIO

El quórum decisorio debe tomarse de la mayoría de los asistentes en lo concerniente a los concejos y sus comisiones permanentes, como se predica de la norma acusada, que en esta materia no hace sino repetir el texto constitucional consignado en el artículo 146, aplicable como se ha expresado no solamente para el Congreso pleno, sus Cámaras y comisiones permanentes, sino para las demás corporaciones públicas de elección popular, como lo son los concejos municipales y distritales y sus comisiones permanentes.

CONCEJAL-Inhabilidades/PERSONAL DE CATEDRA/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración

Encuentra la Corte con fundamento en lo preceptuado por el artículo 13 de la Carta Política, que carece de justificación constitucional y legal excluir tan solo a los docentes de "Educación Superior", como a los de cátedra "universitaria" del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, y no a los demás que ejerzan sus funciones dentro de los distintos niveles de la educación, según el Estatuto Docente. La garantía constitucional de la igualdad impide a las distintas ramas del poder público -en este caso al legislador-, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales, salvo que medie justificación razonable o admisible, lo que no sucede en el presente asunto.

PERSONAL DE CATEDRA-Ejercicio simultáneo de cargos

El ejercicio de la cátedra simultáneamente con la función de concejal, no implica vulneración del ordenamiento constitucional, como se ha dejado expuesto, ello siempre y cuando que aquél que la ejerza, no lo haga vinculado a la entidad donde ejerce la docencia de tiempo completo o medio tiempo, pues conllevaría la imposibilidad de dedicación que exige su actividad como concejal, ni que además, coincidan las horas de cátedra con las de sesiones o labores propias de concejal, ya que en tal caso, se incurriría en la incompatibilidad a que se refieren tanto la Constitución como la Ley 136 de 1994.

DOBLE ASIGNACION-Prohibición

Los honorarios que reciben los concejales constituyen asignaciones provenientes del tesoro público, “con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales”, de manera que al percibirse simultáneamente con cualquiera otra asignación proveniente del mismo tesoro público, o de empresas o instituciones en que tenga parte mayoritaria el Estado, se configura la prohibición constitucional de que trata el artículo 128 de la Carta Fundamental, con la salvedad de los casos expresamente determinados por el legislador. Lo anterior no significa que por el hecho de que los concejales no posean nexo laboral con el Estado, o que los reconocimientos que reciben por su actividad, no tengan propiamente carácter de remuneración laboral, pueda predicarse la inexequibilidad del parágrafo acusado, pues en todo caso, los honorarios que se perciben, causados durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, constituyen asignaciones que provienen del tesoro público, con equivalencias en proporción al salario básico del respectivo alcalde, lo que implica una contraprestación por el servicio prestado por dichos servidores públicos.

ALCALDE-Prohibición de participar en Política

“Las incompatibilidades establecidas en el artículo 96 de la Ley 136 de 1994 para los alcaldes están justificadas plenamente”, toda vez que dichos servidores públicos se encuentran comprendidos dentro de la prohibición constitucional contemplada en el artículo 127, en virtud de la cual, “A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa...”, como es el caso de los alcaldes y quienes lo reemplacen, “les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas”, que constituye la misma prohibición a que se refiere la norma acusada, por lo que no existe a juicio de la Corte, violación alguna del precepto constitucional, y por ello habrá de declararse su exequibilidad.

EMPLEADOS PUBLICOS/PARTICIPACION EN POLITICA/ALCALDE-Inhabilidades/CONCEJALES-Inhabilidades

Bien podía el legislador, como se consignó en la Ley 136 de 1994, determinar como causal de inhabilidad para estos servidores públicos -alcaldes y concejales-, que dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección o inscripción, según el caso, se hubiesen desempeñado como empleados públicos o trabajadores oficiales, y para el caso de los miembros de juntas

administradoras locales, ostentar la calidad de servidor público. No puede confundirse, como se hace por los demandantes anteriormente referenciados al tratar sobre este tema, lo que constituye el derecho a participar en las actividades de los partidos políticos y movimientos y controversias políticas, con el régimen de inhabilidades que el legislador puede determinar válidamente.

REF.: Expedientes Nos. D-679, D-681, D-689, D-690, D-697 y D-700.

Acciones públicas de inconstitucionalidad contra los artículos 30 (parcial), 43 numeral 3°, 45 numeral 1° (parcial) y parágrafo 1°, 66 parágrafo (parcial), 95 numeral 4°, 96 numerales 2° y 6° y parágrafo 2°, 124 numeral 3° (parcial) y 130 inciso 1° (parcial) de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

MATERIA:

Inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y alcaldes.

ACTORES:

ANGEL MARTIN DUQUE, OSCAR CONDE ORTIZ, GUSTAVO ALVAREZ GARDEAZABAL, LUIS CARLOS SACHICA, ALFONSO GIOVANNI RODRIGUEZ SALCEDO Y NESTOR MORENO PARRA.

MAGISTRADO PONENTE:

Santa Fé de Bogotá, Mayo veinticinco (25) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver las demandas formuladas por los ciudadanos ANGEL MARTIN DUQUE, OSCAR CONDE ORTIZ, GUSTAVO ALVAREZ GARDEAZABAL, ALFONSO GIOVANNI RODRIGUEZ SALCEDO, LUIS CARLOS SACHICA y NESTOR JAIME MORENO PARRA, contra los artículos 30 (parcial), 43 numeral 3°, 45 numeral 1o (parcial), 66 parágrafo 1°, 95 numeral 4°, 96 numerales 2 y 6 y parágrafo 2o, 124 numeral 3° (parcial) y 130 inciso 1° (parcial) de la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó que el negocio se fijara en lista en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana; se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Gobierno y a la Federación Colombiana de Municipios, para que si lo estimaran oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Cumplidos como se encuentran los requisitos que para esta índole de asuntos contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

II. LAS NORMAS ACUSADAS.

El texto de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, es tomado de la publicación en el Diario Oficial No. 41.377 del dos (2) de junio de 1994, subrayándose lo acusado.

"LEY 136 de 1994

(junio 2)

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

"(…)"

"Artículo 30.- MAYORIA. En los concejos y las comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial".

Artículo 43. INHABILIDADES. No podrá ser concejal:

"(…)

3.Quien dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la inscripción haya sido

empleado público o trabajador oficial, salvo que desempeñe funciones docentes de Educación Superior".

"Artículo 45. INCOMPATIBILIDADES. Los concejales no podrán:

1. Aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública, ni vincularse como trabajador oficial o contratista, so pena de perder la investidura.

(…)

PARAGRAFO 1°. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria".

"Artículo 66. CAUSACION DE HONORARIOS. El pago de honorarios a los concejales se causarán durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren estas corporaciones, y no tendrán efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

(…)

"Artículo 95. INHABILIDADES. No podrá ser elegido ni designado alcalde quien:

(…)

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

"Artículo 96. INCOMPATIBILIDADES: Los alcaldes, así como los que lo reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

(…)

2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

(…)

6. Desempeñar otro cargo o empleo público o privado.

.....

PARAGRAFO 2°. Las incompatibilidades a que se refiere este artículo se mantendrán durante el año siguiente a la separación definitiva del cargo. Sin embargo, quienes ejerzan profesiones liberales podrán celebrar contratos, actuar como gestores o apoderados ante autoridades administrativas o jurisdiccionales distintas al respectivo municipio".

"ARTICULO 124. INHABILIDADES. Sin perjuicio de las demás inhabilidades que establezcan la Constitución y la Ley, no podrán ser elegidos miembros de Junta Administrativa Local quienes:

(…)

3. Sean miembros de las corporaciones públicas de elección popular, servidores públicos o miembros de la juntas y concejos directivos de las entidades públicas".

"ARTICULO 130. PROHIBICIONES. Los miembros de las corporaciones de elección popular, los servidores públicos y los miembros de las juntas y concejos directivos de las entidades municipales no podrán formar parte de las Juntas Administradoras Locales.

(…)".

III. LAS DEMANDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACION.

A continuación se exponen los argumentos de los demandantes en relación con las normas acusadas, quienes coinciden en identificar como violados por la normatividad constitucional, el preámbulo y los artículos 1o, 2o, 3o, 13, 25, 40, 53, 54, 95, 107, 123, 127, 128, 145 y 148 de la Constitución Política.

i. Del artículo 30 (parcial) de la Ley 136 de 1994.

Para el ciudadano NESTOR JAIME MORENO PARRA, la determinación de la mayoría decisoria con los votos de los asistentes en los concejos y sus comisiones permanentes -como lo hace la norma que se acusa-, es violatoria de los artículos 145 y 148 superiores, en virtud de los cuales se extienden por ministerio de la misma Carta a las corporaciones públicas de elección popular, las normas sobre quórum y mayorías que son propias de la actividad

congresional.

Estima que la mayoría para tomar las decisiones en los concejos y sus comisiones se obtiene con la mayoría de los votos de los “integrantes” y no con la mayoría de los votos de los asistentes como aparece en la norma acusada.

ii. Del numeral tercero del artículo 43 de la Ley 136 de 1994.

a) El ciudadano MORENO PARRA considera que el artículo 43 en su numeral tercero viola los artículos 40, 95 y el inciso tercero del artículo 127 de la Constitución Política, por cuanto impide que los empleados del Estado que no ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa puedan tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos, lo mismo que en las controversias políticas, con la única excepción de los docentes universitarios. De esa forma, señala, se dejan de lado a los empleados a que se refiere la norma superior en comento y a los docentes que se rigen por el Estatuto Docente, con lo cual la norma legal va más allá del ordenamiento constitucional, pues se excede al no permitir que los empleados contemplados en el inciso tercero del artículo 127 superior puedan ser concejales.

b) Por su parte, el ciudadano OSCAR CONDE ORTIZ argumenta que la expresión “de educación superior” contenida en el artículo 43 numeral 3°, es inconstitucional porque infringe los artículos 13, 40 y 127 de la Carta Política, así como el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Señala que la violación constitucional aparece en el momento en que el legislador restringe la excepción de la inhabilidad solamente a los docentes de educación superior, creando un trato discriminatorio con los que no ejercen la docencia universitaria.

Así, indica que “se ha revestido de esta excepción-derecho a quienes ejercen la cátedra en recintos universitarios en abierta discriminación con quienes lo hacen en jardines preescolares, escuelas, colegios, institutos tecnológicos o centros de educación especial o ejercen la docencia con sectores marginados, adultos y otros”. Por esta discriminación, considera que se viola ostensiblemente el derecho fundamental a la igualdad, pues está otorgando un derecho y a la vez cercenándolo “o estableciendo una prohibición” en razón del

sitio donde la persona ejerce su cargo.

c) El ciudadano ANGEL MARIN DUQUE manifiesta que el numeral 3° del artículo 43 acusado es inconstitucional porque viola el artículo 127 de la Constitución Política, pues la ley no hace diferencia entre los empleados públicos a quienes les está expresamente prohibida la participación en política y aquellos a los cuales se les permite. En este evento, señala, la ley fue más allá de la previsión constitucional, pues obliga al empleado público o al oficial a renunciar a su cargo antes de participar en política para hacerse elegir concejal o alcalde, con lo cual pierde su condición de empleado público y por lo mismo, ya no le es aplicable el beneficio del artículo 127.

iii. Del numeral 1° (parcial) y el parágrafo 1° del artículo 45 de la Ley 136 de 1994.

iii.1 Numeral 1o del artículo 45.

El demandante MORENO PARRA señala que la expresión "desempeñar cargo alguno en la administración pública", contenida en este numeral es inconstitucional en la medida en que excede el querer del constituyente plasmado en el inciso tercero del artículo 127 superior, orientado al fortalecimiento de la democracia participativa, cuando impide a un empleado estatal sin jurisdicción, autoridad civil y política o cargo de dirección administrativa, ser a su vez concejal.

iii.2 Parágrafo 1o del artículo 45.

a) El ciudadano NESTOR JAIME MORENO PARRA considera que el parágrafo 1° del artículo 45 es inconstitucional porque viola el artículo 13 de la Carta Política al crear una discriminación "odiosa", permitiendo sólo a los docentes universitarios ser concejales, excluyendo a los docentes de primaria y secundaria cobijados por el Estatuto Docente, ya que a estos la ley sólo les prohibe hacer proselitismo político dentro de la cátedra. Estima que los profesores por fuera de la cátedra están en similares condiciones a los demás ciudadanos, razón por la cual al establecer la diferencia entre los docentes universitarios y los de primaria y secundaria, se vulnera el principio constitucional de la igualdad.

b) Por su parte, el demandante OSCAR CONDE ORTIZ acusa la expresión "universitaria" contenida en el parágrafo 1o del artículo 45 de la Ley 136 de 1994, por cuanto viola los

artículos 13, 40 y 127 de la Constitución, al establecer una discriminación en razón de las incompatibilidades de los concejales. Solicita igualmente, que el término “cátedra” que aparece en esta disposición sea entendido como aplicable a toda forma de docencia ejercida por profesores oficiales.

iv. Del parágrafo (parcial) del artículo 66 de la Ley 136 de 1994.

Fundamenta su solicitud en las consideraciones contenidas en la consulta absuelta por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de fecha 27 de enero de 1994, la cual, entre otros puntos, indica que el artículo 128 constitucional fue reproducido por el artículo 19 de la Ley 4a de 1992, en el que se previeron algunas excepciones mediante las cuales es posible recibir dos asignaciones del tesoro público dentro de las cuales está la “que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa”.

Expresa el demandante que de acuerdo con el concepto del Consejo de Estado, es claro que los concejales pueden recibir honorarios de conformidad con la ley como compensación o retribución por su labor, sin que ello implique que gozan de una asignación, porque no son empleados y no tienen ninguna relación o vínculo laboral con el Estado.

Finalmente, agrega que existe incongruencia en la redacción de la ley sobre este aspecto, pues si el ejercicio de la cátedra universitaria es compatible con la investidura de concejal (parágrafo 1 del artículo 45), no lo es su remuneración (parágrafo del artículo 66) con los honorarios del concejal, toda vez que se observa claramente que la única excepción sobre la incompatibilidad de recibir honorarios es para quienes reciban asignaciones de origen pensional.

v. Del numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

a) A juicio del ciudadano NESTOR JAIME MORENO PARRA, el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 es inconstitucional porque viola el inciso tercero del artículo 127 de la Carta Política, toda vez que impide que el empleado público sin jurisdicción o mando pueda participar en la contienda electoral y presentarse como candidato a la alcaldía de cualquier municipio. En su concepto, el querer del constituyente de 1991 es permitir que los empleados ubicados dentro del inciso tercero del artículo 127 constitucional, participen en

las actividades electorales con facultad de elegir y ser elegidos.

b) Según el ciudadano ANGEL MARIN DUQUE, el inciso acusado es inconstitucional porque viola el artículo 127 de la Carta, puesto que la ley no hace diferencia entre los empleados públicos a los cuales les está expresamente prohibida la participación en política y aquellos a los cuales se les permite.

vi. De los numerales 2° y 6° y el parágrafo 2° del artículo 96 de la Ley 136 de 1994.

a) El ciudadano GUSTAVO ALVAREZ GARDEAZABAL mediante apoderado, señala que el numeral 6° y el parágrafo 2° del artículo 96 de la Ley 136 de 1994 son inconstitucionales porque infringen los artículos 1°, 2°, 13, 25 y 53 de la Carta Fundamental.

Considera que pese a la claridad del texto constitucional, el legislador falta gravemente al principio de la igualdad de oportunidades para los alcaldes al negarles toda posibilidad de trabajo durante el año siguiente a la dejación de su cargo. Así, indica que el contenido de la norma demandada y el análisis de las normas superiores que estima fueron infringidas por el legislador, permiten establecer la violación de la ley fundamental en perjuicio y agravio de los alcaldes de Colombia a quienes se les castiga por el sólo hecho de ser escogidos por el pueblo para un empleo de elección popular y después de haber desempeñado el cargo o terminar su mandato no pueden desempeñar cargo público o privado por el término de un año a partir de la separación definitiva del mismo.

Por lo anterior, solicita que con base en el principio de la primacía de la Constitución sobre la ley, se ordene al admitirse la demanda, la suspensión provisional de la norma acusada.

b) El demandante ALFONSO GIOVANNI RODRIGUEZ SALCEDO acusa la inconstitucionalidad del parágrafo 2° del artículo 96, por cuanto en su criterio incurre en violación del preámbulo y de los artículos 1, 13, 25 y 54 de la Carta Política.

Fundamenta su apreciación en que se desconoce la garantía constitucional de toda persona al trabajo, al impedir que el ciudadano “ex-alcalde” no pueda, durante el año siguiente a la separación definitiva del cargo, desempeñar empleo público o privado alguno. Estima que se discrimina a estos ciudadanos que no ejercen profesiones liberales, en cuanto habilita por medio de una excepción a los que sí las ejercen para trabajar durante el año siguiente a la

separación definitiva del cargo.

c) El ciudadano LUIS CARLOS SACHICA estima que los numerales 2o y 6° y el parágrafo 2° del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, son inconstitucionales por cuanto violan los artículos 25, 40, 95 y 107 de la Carta Política.

Fundamenta su acusación, en las siguientes consideraciones:

= En relación con el numeral 2o del artículo 96, señala que las incompatibilidades establecidas para los alcaldes, se encuentran plenamente justificadas, pero su extensión a los ex-alcaldes durante el año siguiente a la separación del cargo no lo está y con toda evidencia resulta irracional e inconstitucional lo dispuesto en el parágrafo 2o. del mismo.

Afirma que se le niegan a dichos ciudadanos, sin motivo alguno, derechos que le reconoce y garantiza la Constitución y que son característicos de una democracia participativa, ya que le arrebata, sin más, la posibilidad de ser parte en las actividades de los partidos políticos o de movimientos de la misma naturaleza y en las controversias políticas, quebrantando entre otras disposiciones, la del numeral 3o del artículo 40 de la Carta que declara que todo ciudadano tiene derecho a participar en el ejercicio y control del poder político.

= Respecto del numeral 6° del artículo 96, sostiene que quebranta la Constitución al concordarlo con el parágrafo 2°, cuando priva a los ex-alcaldes del derecho a ejercer cargos públicos o privados dentro del año siguiente a la “dejación” de la mencionada función. Incompatibilidad que a su juicio, por sentido común, sólo puede existir por el ejercicio simultáneo de funciones con intereses contrapuestos que pueden enfrentar el interés público y el privado.

Finalmente, señala que el artículo 40 constitucional otorga a todo ciudadano sin restricción alguna, el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, exceptuando únicamente el caso de los colombianos con doble nacionalidad, razón por la cual estima que la ley no puede establecer válidamente limitaciones como la demandada porque infringe tanto el derecho político a participar en el ejercicio de funciones públicas, como el derecho al trabajo reconocido a toda persona tanto en empresas privadas como en el servicio estatal.

vii. Del numeral 3° (parcial) del artículo 124 de la Ley 136 de 1994.

El demandante MORENO PARRA indica que este numeral es inconstitucional porque viola los artículos 95 numeral 5o y 127 inciso tercero de la Carta Política. Manifiesta que según el propósito del constituyente de 1991 de fortalecer la democracia participativa, las personas pueden participar sin ninguna discriminación en la vida cívica y comunitaria del país.

Indica que, igualmente, la norma parcialmente acusada quebranta el artículo 103 de la Constitución, ya que los mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, se restringen creando inhabilidades que no tienen razón.

Agrega además, que la frase "los servidores públicos" contenida en el numeral tercero del artículo 124 impugnado es inconstitucional, por cuanto restringe en forma excesiva los mecanismos de participación consagrados en la Constitución hasta el punto que, señala, "no existe una verdadera democracia".

viii. Del inciso 1° (parcial) del artículo 130 de la Ley 136 de 1994.

El demandante MORENO PARRA aduce que el artículo 130 en su inciso 1o es inconstitucional en la frase "los servidores públicos", porque viola los artículos 40 numerales 1 y 2 y 127 inciso tercero de la Carta Política, ya que el legislador se ha excedido en sus atribuciones y ha tomado el sentido genérico que se le ha dado a la frase "servidor público" sin tener en cuenta que dentro de este grupo existen empleados públicos sin jurisdicción ni autoridad civil o política o que no tienen dirección administrativa.

Por último, expresa que el mencionado inciso viola el artículo 95 de la Constitución, porque impide que la persona cumpla con la Constitución y la ley al no dejar participar en la vida política, cívica y comunitaria del país a quienes lo pueden hacer.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

El doctor Horacio Serpa Uribe, actuando en su condición de Ministro de Gobierno, dentro del término de fijación en lista, presentó escrito en relación con las normas acusadas, defendiendo la constitucionalidad de algunas de ellas y solicitando en otros casos su declaratoria de inexequibilidad, con fundamento en las siguientes consideraciones:

a) Disposiciones sobre quórum y mayorías decisorias.

Estima que la norma acusada en el artículo 30 se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 146 de la Carta, aplicable para la adopción de decisiones por mayoría simple. Comparte las apreciaciones de uno de los actores, según la cual el artículo 148 de la Constitución dispone la aplicación extensiva de las normas sobre quórum y mayorías decisorias a las demás corporaciones de elección popular, lo que significa que no se defiere al legislador una atribución discrecional para el señalamiento de dichas reglas en las demás corporaciones públicas de origen popular, sino que se ordena aplicar los mismos mandatos establecidos en relación con esta materia para el Congreso.

b) Ejercicio de los derechos políticos por parte de los servidores públicos.

Expresa el citado funcionario, que las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos deben regirse por el principio de preservación de la neutralidad de la función pública, por lo que no puede el legislador, so pretexto de su competencia residual, exceder la voluntad del constituyente, ampliando el espectro de prohibiciones que éste expresamente estableció, como así lo ha sostenido la Corte Constitucional.

En el caso del numeral acusado, comparte las apreciaciones de los demandantes, en virtud de las cuales no se diferenció, debiendo hacerlo, entre los empleados del Estado que ejercen jurisdicción o autoridad y los que no ostentan dicha situación, omisión que conculca los derechos políticos que la Carta expresamente les reconoce a estos últimos, de conformidad con el artículo 127 superior. Si bien es cierto que la Constitución autorizó al legislador para establecer las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de los derechos políticos de los funcionarios públicos, a quienes la intervención en política les está permitida, dicha facultad tiene por objeto evitar que los empleados abusen de sus derechos en perjuicio de la función pública que desempeñan.

Estima que no se evidencia razón alguna que justifique prohibir en forma genérica e indiscriminada a los servidores que carecen de mando o poder de decisión, el inscribirse como candidatos a cargos de elección popular, bien sea para las alcaldías como para los concejos distritales o municipales, mientras ostenten su calidad de tales, pues ello no necesariamente implica que vayan a descuidar las funciones que les han sido encomendadas y que por ende, se perjudique el servicio público que prestan. La inhabilidad contenida en los numerales 3 y 4 de los artículos 43 y 95 respectivamente, sólo se predica de los funcionarios

que por tener capacidad de decisión pueden afectar el interés general del servicio a través de su intervención en política.

En cuanto al cargo contra la “injustificada indeferenciación de la excepción a la inhabilidad de los concejales”, según la cual no quedan comprendidos dentro de dicha prohibición los empleados públicos o trabajadores oficiales que desempeñen funciones docentes de Educación Superior, comparte el criterio del demandante en cuanto carece de justificación excluir a los docentes universitarios y no a los demás que ejerzan sus funciones en distintos niveles educativos, razón por la cual considera que por los mismos motivos, esta autorización desconoce la distinción que para los efectos de la intervención en política de los servidores públicos hace la Constitución.

Así pues, solicita declarar inexequible la expresión “salvo que desempeñe funciones docentes de Educación Superior”, por violar los artículos 13 y 127 de la Constitución.

c) Calidad de los Concejales.

Sustenta el Ministro de Gobierno sus apreciaciones, en el concepto 580 de enero 27 de 1994 del Consejo de Estado, en virtud del cual hace las siguientes consideraciones.

Expresa que el numeral 1o. del artículo 45 acusado prohibe a los concejales aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública ni vincularse como trabajador oficial o contratista, so pena de perder la investidura.

No se trata, afirma, de restringir los derechos políticos de los empleados públicos, sino de señalar las pautas de conducta que la Constitución estima necesarias para garantizar la neutralidad en el ejercicio de funciones públicas.

Si bien el concejal no ostenta la calidad de empleado público, estima que pugna con esta función la posibilidad de admitir que en forma simultánea se desempeñen como funcionarios de la administración municipal o de sus entidades descentralizadas, de conformidad con el artículo 312 de la Carta, según el cual, la aceptación de cualquier empleo público por parte de los concejales genera una falta absoluta. Por lo tanto, encuentra que esta incompatibilidad se ajusta a derecho.

Indica que no sucede lo mismo con la excepción que establece el parágrafo 1o. del artículo

45 de la misma ley referente a las incompatibilidades de los concejales, consistente en el ejercicio de la cátedra universitaria. Como lo señala la Carta, los concejales no son empleados públicos sino que son considerados particulares en ejercicio de funciones públicas.

Siendo así las cosas y dado que estos dignatarios no gozan de los beneficios económicos que confiere una relación laboral, mal puede prohibirse a los concejales desempeñar otras labores que les permitan garantizarse una subsistencia digna, siempre que no incurran en alguna otra de las causales de incompatibilidad previstas en la ley.

Manifiesta que igual argumentación puede sustentar la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo del artículo 66, conforme al cual los honorarios que perciban los concejales son incompatibles con cualquier asignación del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales.

En este punto, concluye que el artículo 128 de la Carta tiene como finalidad impedir que una misma persona pueda desempeñar simultáneamente más de un empleo público o recibir más de una asignación que provenga del tesoro público. De esa manera, si bien esta norma autoriza a la ley para señalar las excepciones a esta prohibición, ello no faculta al legislador para exceder la voluntad del constituyente, ampliando la prohibición a casos ajenos a la misma, razón por la cual estima inconstitucionales tanto el parágrafo 1o. del artículo 45, como el parágrafo del artículo 66 de la Ley 136 de 1994.

d) Incompatibilidades de los Alcaldes.

Sostiene el señor Ministro de Gobierno, que es inconstitucional el parágrafo 2o. del artículo 96 de la ley en referencia, ya que las incompatibilidades consignadas en la norma no sólo exceden el objetivo perseguido, sino que resultan desproporcionadas, pues, so pretexto de proteger a la administración pública, no puede llegarse al extremo de negar, desconocer o suspender derechos de naturaleza fundamental, pues se trata de una opción proscrita en un Estado que se denomina social y democrático de derecho.

e) Incompatibilidades de los ediles.

En relación con el artículo 130, solicita a la Corte efectuar un “juicio de conformidad”, toda

vez que la expresión “servidores públicos”, contenida en esta disposición, resulta amplia, dado que no sólo comprende a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales, sino también a aquellos particulares que sin tener vinculación laboral con el Estado o sus entidades, desempeñan funciones públicas. Adicionalmente, la amplitud de esta prohibición se ve agravada por el hecho de que según la reglamentación actual de las Juntas Administradoras Locales que realiza la misma Ley 136 de 1994, los ediles no perciben remuneración alguna, ni siquiera honorarios, pues han de cumplir sus funciones ad-honorem.

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Ante el impedimento expresado por el señor Procurador General de la Nación para emitir concepto dentro del presente proceso, el señor ViceProcurador General de la Nación, doctor Orlando Solano Bárcenas, mediante oficio número 554 del 24 de enero de 1995, envió a esta Corporación dentro del término que señala el artículo 7o. del Decreto 2067 de 1991, el concepto de rigor, en relación con las demandas que se estudian, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, solicitando declarar: a) inexequibles el parágrafo del artículo 66 y las expresiones “de educación superior” y “universitaria” contenidas en los artículos 43-3 y parágrafo del artículo 45; b) exequibles el artículo 30 y los numerales 1o y 2o de los artículos 45 y 96, respectivamente; c) que el numeral 6o. y el parágrafo 2o. del artículo 96 sólo se entienden exequibles cuando su ámbito de aplicación sea el del respectivo municipio donde se ejercieron las funciones de burgomaestre y que en consecuencia, los ex-alcaldes pueden durante el año siguiente a la dejación de su cargo, desempeñarse en actividades oficiales de las órbitas departamental o nacional, así como también en labores del sector privado, y d) que la Corte Constitucional efectúe un “juicio de conformidad mediante el cual determine que los artículos 43-3, 95-4, 124 (parcial) y 130 (parcial) de la Ley 136 de 1994, sólo son conformes a la Constitución (sic) cuando se refieren a aquellos empleados a los que por mandato de ésta, les está vedado intervenir en política”.

Fundamenta el señor Viceprocurador su concepto, en las siguientes apreciaciones:

1. Sobre las inhabilidades e incompatibilidades de los concejales.

Señala que para diputados y concejales se defirió a la ley la regulación del régimen de

inhabilidades e incompatibilidades, estableciéndose para los primeros por prescripción constitucional que su régimen prohibitivo no puede ser menos severo que el congresional fijado por la misma Carta, no obstante que por ministerio del ordenamiento superior, al legislador compete imponer para los concejales, un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades -arts. 293 y 312-. La misma Constitución les establece a estos servidores algunas incompatibilidades de manera directa, dirigidas a proteger los intereses colectivos de la acumulación indebida de cargos públicos y prácticas de nepotismo -arts. 291, 292 y 312 CP.-.

2. Análisis de los artículos 43-3 y 45-1.

Cita el señor Viceprocurador la sentencia No. C-454 de 1993, emanada de esta Corporación, en virtud de la cual al analizar el artículo 127 de la Carta, dedujo una regla general que permite a los servidores del Estado tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, con excepción de aquellos que ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Se refiere entonces, únicamente a aquellos empleados que adoptan decisiones en cualquiera de dichos campos y así también, a quienes integran la rama judicial o los órganos electoral o de control, sin distinción del cargo que desempeñen.

En dicha providencia se expresó que “los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia Constitución para participar en esas actividades o controversias. Se deja en cabeza de la ley la definición de las condiciones en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional”.

En este escenario, expresa que es de recibo el “juicio de conformidad” que se demanda de la Corte, de tal forma que la prohibición que a manera de inhabilidad prescribe para ser concejal el numeral 3o. del artículo 43, sólo se entiende conforme a la Constitución cuando se refiera a aquellos empleados que por mandato de ella les está vedado intervenir en política, no quedando comprendidos dentro de la inhabilidad consignada, quienes no se encuentran en sus supuestos y cuyos parámetros para ser identificados fueron descritos en la sentencia aludida.

En este orden de ideas, indica que la fórmula constitucional entre la regla y la excepción para

la participación en política, aunada a consideraciones sobre el principio de igualdad, lleva al despacho a solicitar que se declare contrario a los mandatos 127 y 13 de la Carta, la expresión “de educación superior”, que acompaña a la excepción descrita para la inhabilidad del artículo 43-3.

En cuanto al artículo 45-1, referencia obligada de la prescripción allí contenida, la constituye el mandato del inciso 1o. del artículo 291 constitucional, en virtud del cual los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública y si lo hicieren, perderán su investidura.

Expresa que el soporte constitucional de la prohibición a los concejales de aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública y de vincularse como trabajador oficial o contratista, es suficiente para desestimar la presunta infracción de la Carta por su consagración en la Ley 136 de 1994.

Por otra parte, la expresión “universitaria” contenida en el parágrafo del artículo 45 acusado que califica el ejercicio de la cátedra como excepción al régimen de incompatibilidades para los concejales, resulta contraria a los textos superiores no sólo desde la cobertura que la Carta señala para que los servidores públicos puedan participar en actividades políticas, sino además, en cuanto configura un privilegio injustificado frente a otros servidores oficiales que se desempeñan en la docencia en niveles diferentes de la educación, lo cual además, constituye una clara violación al principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución.

3. De los artículos 95-4, 124 y 130.

Expresa el concepto fiscal, que aunque estas normas se refieren a servidores de diferente condición, como que el primero de ellos hace relación a la prohibición existente para quienes aspiren a ser elegidos alcaldes de desempeñarse como empleados o trabajadores oficiales tres meses antes de la elección y los segundos inhabilitan a los servidores públicos para acceder como miembros de las Juntas Administradoras Locales, “no cabe duda que soportado el cuestionamiento de los mismos sobre la distinción que hace el artículo 127 superior entre servidores estatales habilitados para intervenir en política y aquellos que no lo están, las mismas consideraciones que al respecto se hicieron en el examen del artículo 43-3 a partir del pronunciamiento de la Corte, son predicables frente a las normas que ahora nos

ocupan”.

Así entonces, concluye su conformidad con la Carta sólo se entiende en el supuesto de que los elementos descriptivos del contenido normativo en cuanto a sujetos, estén referidos a los funcionarios que por mandato superior no pueden intervenir en política.

4. Del parágrafo del artículo 66.

Señala el señor Viceprocurador que la prescripción acusada del parágrafo del artículo 66, atinente a la incompatibilidad de los honorarios que reciben los concejales con cualquier otra asignación del tesoro público, es contraria al artículo 128 constitucional.

Dicha afirmación, afirma, parte de la exclusión de la calidad de empleados públicos que para los concejales hace el artículo 312 superior, de la que se infiere su tratamiento especialísimo por cuanto los mismos conservan su naturaleza de particulares que desarrollan una función pública y que en punto a los honorarios que reciben por el desempeño de su labor, no les son aplicables los supuestos con que se configura la prohibición del artículo 128 superior, porque carecen del nexo laboral con el Estado, eje de la incompatibilidad constitucional.

5. De las mayorías decisorias en los Concejos – artículo 30 -.

Considera el Ministerio Público que la inteligencia de la prescripción del artículo 30 es evidente, cuando se tiene clara la distinción que la ley hace entre quórum y mayorías decisorias, como que el primero es el que habilita a la respectiva corporación para que con un número mínimo de miembros asistentes pueda deliberar o decidir; por su parte, las mayorías decisorias aluden a los diferentes modos de votación que se surten para adoptar decisiones, razón por la cual estima que la norma acusada se ajusta al ordenamiento constitucional.

6. Del artículo 96 numerales 2o y 6o y parágrafo 2o.

En cuanto al numeral 6o., señala que en el reconocimiento constitucional de la competencia legislativa para la determinación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores elegidos por voto popular del nivel territorial, es perfectamente razonable que en punto a los alcaldes se establezca como prohibición el desempeño simultáneo de cualquier otro empleo público o privado, no sólo por razones de moralidad y probidad, sino también de

diligencia, eficiencia y transparencia en la administración de los asuntos locales que son norte constitucional para la administración pública en general -art. 209 de la CP.-.

Para el concepto fiscal, la extensión en el tiempo de la incompatibilidad por acumulación funcional de cargos solamente se justifica cuando no entran en juego derechos fundamentales de la persona. El ámbito de la prohibición del numeral 6o., entendido en los supuestos del parágrafo 2o. sólo es razonable cuando opera para el servicio público local. En cuanto al campo laboral privado, estima que la carga así impuesta al ex-servidor público resulta excesiva y por ende contraria a la Carta.

En este sentido, la prohibición en estudio al no discriminar la órbita en que opera, es decir, cuando por su amplitud es omnicomprensiva tanto de la que corresponde a los niveles nacional, seccional y local, así como cuando comprende la prohibición para el desempeño en el sector privado después de haber ejercido el cargo de burgomaestre, es contraria a la Carta.

En tal sentido, solicita a la Corte declarar que el numeral 6o. del artículo 96, en armonía con el parágrafo 2o sólo se entiende conforme a la Constitución cuando su ámbito de aplicación sea el del respectivo municipio donde se ejercieron las funciones de burgomaestre y que en consecuencia, el alcalde puede durante el año siguiente a haber hecho dejación de su cargo desempeñarse en actividades oficiales de las órbitas departamental o nacional, así como también en el sector privado.

En relación con la causal segunda del artículo 96 en cuanto se prolongan sus efectos también en el tiempo por disposición del parágrafo 2o, considera que si bien son ciertas las razones que justifican su conformidad con la Constitución en punto al propósito del régimen de incompatibilidades de los servidores públicos, es necesario su comprensión con la causal 7a que en la misma norma establece una limitación razonable de seis (6) meses para que los ex-alcaldes puedan, luego de hacer dejación de su cargo, inscribirse como candidatos para acceder a cargos de elección popular.

Finalmente, solicita que los efectos de este pronunciamiento se extiendan al Decreto Ley 2626 de 1994, expedido en ejercicio de las facultades que le otorgó el artículo 199 de la Ley 136 del mismo año.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada contra la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4o de la Carta Política, por cuanto se trata de una ley de la República.

Segunda. Consideraciones Preliminares.

Observa la Corte que los cargos que se formulan contra la Ley 136 de 1994, y cuyas demandas ocupan el estudio de esta Sala Plena, tienen distinto fundamento, razón por la cual se hace preciso abordar el análisis de constitucionalidad por separado, a saber: a) la cosa juzgada constitucional en relación con los artículos 45 numeral 1o, 96 numeral 6o y parágrafo 2o y b) el exámen de los demás cargos relacionados con las inhabilidades para ser elegido concejal, alcalde y miembro de junta administradora local, así como las incompatibilidades de los alcaldes.

Con base en lo anterior, entra la Corte a efectuar el análisis de los cargos enunciados.

Tercera. Cosa juzgada constitucional en relación con los artículos 45 numeral 1o, 96 numeral 6o y parágrafo 2o de la Ley 136 de 1994.

Respecto a los artículos 45 numeral 1o, 96 numeral 6o y parágrafo 2o de la Ley 136 de 1994, se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En efecto, mediante la sentencia No. C – 194 de mayo 4 de 1995, MP. Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo, ésta Corporación tuvo ocasión de pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los apartes acusados de la ley en mención, así:

a) En relación con el numeral 1o. del artículo 45, se declaró su exequibilidad, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Si bien es cierto la disposición constitucional mencionada no consagra la consecuencia de

pérdida de la investidura para la señalada incompatibilidad, ello no implica discrepancia entre las dos normas, puesto que, al fin y al cabo, al perder la investidura se incurre en falta absoluta. Pero -lo más importante- es la propia Constitución, en su artículo 291, la que manifiesta sin que pueda darse lugar a dudas, que "los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura".

....

Por otra parte, es evidente que de ninguna manera se rompe el principio de igualdad respecto de los demás colombianos -como lo sostienen los impugnadores-, pues las incompatibilidades se tienen en razón del cargo que se desempeña, esto es, con motivo y por causa de una condición diferente a las de cualquier persona y a partir de las especiales responsabilidades que se asumen. La igualdad, en su genuino sentido -debe la Corte reiterarlo- no consiste en la ausencia de toda distinción respecto de situaciones disímiles, sino precisamente en el adecuado trato a los fenómenos que surgen en el seno de la sociedad, diferenciando las hipótesis que son iguales entre sí -las que exigen una misma respuesta de la ley y de la autoridad- de aquéllas que son diversas, pues respecto de éstas últimas la norma razonable no debe responder al igualitarismo ciego -lo que quebrantaría la igualdad- sino primordialmente al equilibrio que impone un trato divergente para circunstancias no coincidentes.

.....

Además, esta norma se ajusta a la Constitución en cuanto su consagración corresponde a la función legislativa, que, se repite, al determinar las circunstancias constitutivas de incompatibilidad goza de amplia discrecionalidad en guarda de los intereses públicos, según expresa determinación de la propia Carta".

b) Respecto del numeral 6o. del artículo 96, su exequibilidad tuvo como sustento, lo siguiente:

"El primero de los enunciados numerales resulta enteramente compatible con la Constitución, no solamente por la competencia expresa del legislador para introducir limitaciones e incompatibilidades aplicables a los alcaldes (artículo 293 de la Carta Política),

con miras a la preservación de la moralidad y la imparcialidad que deben presidir su tarea en guarda del interés colectivo, sino por cuanto es la propia normatividad constitucional la que impide tal ejercicio simultáneo.

En efecto, el artículo 128, aplicable a todos los servidores públicos, les prohibe, salvo las excepciones legales, desempeñar a la vez más de un empleo bajo la dependencia del Estado y devengar más de una asignación del erario.

El artículo 291 de la Constitución es terminante al excluir las posibilidades de que los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales acepten cargos en la administración pública, declarando que, si lo hicieren, perderán la investidura.

Por último, el artículo 312, inciso final, relativo al caso específico de los concejales, dispone que su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta".

c) Así mismo, se declaró la inconstitucionalidad del parágrafo 2o. del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, al expresar la Corte Constitucional:

"También el parágrafo 2 del artículo 96, atacado, es inconstitucional, en cuanto, relacionado con los numerales que integran la norma, impide de manera absoluta, durante el año posterior a la separación definitiva del cargo, el ejercicio de cualquier actividad pública o privada, lo cual contraviene, como se deja dicho, los artículos 25 y 40 de la Constitución, que consagran los derechos constitucionales al trabajo y al ejercicio y control del poder político, cuyo ejercicio no puede ser vedado de manera total a quienes ya no tienen vínculo o función pública que impliquen una verdadera incompatibilidad.

Observa la Corte que el parágrafo busca atemperar sus rigurosos efectos, autorizando a quienes ejerzan profesiones liberales para celebrar contratos y actuar como gestores o apoderados ante autoridades administrativas o jurisdiccionales de entidades distintas al respectivo municipio, pero no consigue su propósito -cuando menos a la luz de la Constitución-, toda vez que introduce una discriminación injustificada a favor de una cierta categoría de personas -las que ejercen profesiones liberales-, olvidando que los aludidos derechos deben estar al alcance de todos".

Por lo anterior y en virtud de la cosa juzgada constitucional que ampara las decisiones de la

Corte Constitucional, según lo dispuesto por el artículo 243 de la Carta Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, no hay lugar a un nuevo pronunciamiento sobre las normas demandadas y ya examinadas, por lo que en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-194 de mayo 4 de 1995.

Cuarta. El análisis de los demás cargos contra la Ley 136 de 1994.

Corresponde a la Corte entrar a decidir con fundamento en las demandas instauradas, las acusaciones formuladas contra los artículos 30 (parcial), 43 numeral 3o, 45 parágrafo 1o, 66 parágrafo, 95 numeral 4o, 96 numeral 2o y parágrafo 1o, 124 numeral 3o y 130 (parcial) de la Ley 136 de 1994, por la supuesta violación al preámbulo y a los artículos 1o, 2o, 3o, 13, 25, 40, 53, 54, 95, 107, 123, 127, 128, 145 y 148 de la Constitución Política.

4.1 Mayorías para adoptar decisiones en los Concejos y sus Comisiones Permanentes – artículo 30 -.

En la forma ya relatada, señala uno de los actores que el vocablo “asistentes” contenido en el artículo 30 de la Ley 136 de 1994, vulnera los artículos 145 y 148 de la Carta Política, ya que en su criterio la mayoría de los votos que se exige constitucionalmente para la adopción de decisiones en los concejos y sus comisiones debe ser la de los “integrantes” y no de los “asistentes”, como así aparece en la norma acusada.

Dispone el artículo parcialmente atacado que “las decisiones en los concejos y comisiones permanentes se tomarán con la asistencia de la mayoría de los votos de los asistentes”.

Para la definición del asunto sub-examine, debe tenerse en cuenta que el artículo 148 de la Carta Fundamental prescribe que:

“Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular”.

En este orden de ideas, el artículo 146 ibídem aplicable al asunto que ocupa la atención de la Corte, determina que:

“… las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”.

De lo anterior se desprende que el quórum decisorio debe tomarse de la mayoría de los asistentes en lo concerniente a los concejos y sus comisiones permanentes, como se predica de la norma acusada, que en esta materia no hace sino repetir el texto constitucional consignado en el artículo 146, aplicable como se ha expresado no solamente para el Congreso pleno, sus Cámaras y comisiones permanentes, sino para las demás corporaciones públicas de elección popular, como lo son los concejos municipales y distritales y sus comisiones permanentes.

Ello en nada se aparta del precepto constitucional consagrado en el artículo 145, según el cual: "las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente", lo que quiere decir que las normas constitucionales mencionadas lo que determinan es que con respecto a las decisiones de las corporaciones públicas, debe tenerse en cuenta que su validez depende de que dentro de la exigencia de la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, "las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes".

Así lo entendió la Corte en sentencia No. C-008 de 1995, con ponencia del Magistrado, doctor Jose Gregorio Hernández Galindo, al expresar lo siguiente:

"Sobre la base del quórum decisorio, y sólo sobre la base de él, es menester que, contabilizada la votación que se deposite en relación con el proyecto de que se trate, éste alcance la mayoría, esto es, el número mínimo de votos que requiere, según la Constitución, para entenderse aprobado.

Según el artículo 145 de la Constitución, el Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar (quórum deliberatorio) con menos de la cuarta parte de sus miembros.

De acuerdo con el mismo precepto, las decisiones sólo podrán tomarse (Quórum decisorio) con la asistencia de la mayoría (mitad más uno) de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente…".

En el mismo sentido, el señor Viceprocurador General de la Nación señaló en su concepto fiscal:

“la inteligencia de la prescripción del artículo 30 es evidente, cuando se tiene clara la distinción que la ley hace entre quórum y mayorías decisorias, como que el primero es el que habilita a la respectiva corporación para que con un número mínimo de miembros asistentes pueda deliberar o decidir y las mayorías decisorias aluden a los diferentes modos de votación que se surten para adoptar decisiones, razón por la cual la norma acusada se ajusta al ordenamiento constitucional”.

De ahí que la norma acusada no quebranta los preceptos constitucionales comentados, sino que por el contrario, son un desarrollo del mismo y están concebidos en idéntico sentido, razón por la cual habrá de declararse su exequibilidad.

4.2 Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades para Concejales – artículos 43-3 (parte final) y 45 parágrafo 1o. – El Derecho a la Igualdad.

Según se expresó en una de las demandas relacionadas en esta providencia, el artículo 43 numeral 3o. de la Ley 136 de 1994, vulnera la Constitución Política en sus artículos 13, 40 y 127, pues el legislador al señalar que el único caso en que no se aplica la inhabilidad para ser concejal prevista en el citado numeral, es cuando se trate de personas que desempeñen funciones de docentes de educación superior, con lo cual está consagrando un trato discriminatorio frente a quienes no ejercen la docencia universitaria, lo que en su criterio quebranta el derecho a la igualdad, al otorgarse un derecho y a la vez cercenándolo o estableciendo una prohibición en razón del lugar donde la persona ejerce su cargo.

Adicionalmente, se afirma que el parágrafo primero del artículo 45 quebranta el artículo 13 de la Constitución Política, al crear una discriminación, permitiendo a los docentes universitarios ser concejales, excluyendo a los demás docentes de primaria y secundaria cobijados por el Estatuto Docente. Por lo tanto, se solicita que la expresión “universitaria” sea declarada inconstitucional en cuanto establece una discriminación en razón de las incompatibilidades de los concejales, y que la expresión “cátedra” sea aplicada a toda forma de docencia ejercida por maestros oficiales.

Sobre el particular y previo al análisis de los cargos, debe hacer referencia la Corte al contenido de las normas sub-examine, a saber:

De una parte, el numeral 3o del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, dispone que no podrá ser

concejal quien dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de inscripción haya sido empleado público o trabajador oficial, salvo que desempeñe funciones docentes de educación superior.

Por su parte, el artículo 45 que consagra el régimen de incompatibilidades de los concejales, establece en su parágrafo 1o, que se exceptúa de dicho régimen el ejercicio de la cátedra universitaria.

Encuentra la Corte con fundamento en lo preceptuado por el artículo 13 de la Carta Política, que carece de justificación constitucional y legal excluir tan solo a los docentes de "Educación Superior", como a los de cátedra "universitaria" del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, y no a los demás que ejerzan sus funciones dentro de los distintos niveles de la educación, según el Estatuto Docente.

Al calificar el ejercicio de la cátedra "universitaria" como excepción al régimen de incompatibilidades para los concejales, se vulnera a juicio de la Corporación en forma ostensible el ordenamiento constitucional en cuanto hace al principio de la igualdad, pues configura un privilegio injustificado en favor de un sector de docentes frente a otros que se desempeñan en niveles diferentes de la educación. Igual razonamiento se debe predicar de la expresión "salvo que desempeñe funciones docentes de educación superior", respecto de las inhabilidades para ser concejal.

Existe discriminación cuando ante situaciones iguales se da un trato jurídico o legal diferente, como así lo ha venido reconociendo la jurisprudencia constitucional, al expresar que:

"Según lo ha indicado la Corte3, el derecho a la igualdad contiene seis elementos, a saber:

a) Un principio general, según el cual, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades.

b) La prohibición de establecer o consagrar discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica (se subraya).

.....

“El principio de la igualdad se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias…

A los efectos de este fallo resulta también pertinente reseñar los supuestos que conforme a la jurisprudencia6 constitucional justifican el trato diferenciado, a saber:

“a) La diferenciación razonable de los supuestos de hecho: El principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no está provisto de una justificación objetiva y razonable. La existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado.

b) Racionalidad y proporcionalidad: Fuera del elemento anotado anteriormente, debe existir un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue”.3

De tal forma, que los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. Este principio busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que si ello sucede, lo sean en grado mínimo.

En suma, la igualdad se traduce en el derecho de los individuos a que no se consagren excepciones, privilegios o tratamientos preferenciales que sean arbitrarios y que los excluyan de los beneficios que a otros se conceden en idénticas circunstancias, como así sucede en las normas parcialmente acusadas con los docentes “de Educación Superior” y de cátedra “universitaria”, frente a los demás docentes.

Es del caso advertir que la garantía constitucional de la igualdad impide a las distintas ramas del poder público -en este caso al legislador-, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales, salvo que medie justificación razonable o admisible, lo que no sucede en el presente asunto.

Para la Corte entonces, resulta evidente que, al consagrarse en la Ley 136 de 1994 un

beneficio en favor de los docentes de Educación Superior -artículo 43-3- y de cátedra universitaria -artículo 45 parágrafo 1o-, consistente en que a aquellos se los exceptúa de una de las inhabilidades previstas para ser concejal, mientras a estos del régimen de incompatibilidades de los concejales, excluyendo del mismo privilegio a los demás docentes, se configura una clara y manifiesta violación a la prohibición constitucional de consagrar discriminaciones entre personas, otorgando prerrogativas a un sector de docentes en detrimento de otros.

En este sentido, concluye la Corte que la excepción al régimen de inhabilidades e incompatiblidades consagrada en la norma legal que se examina, debe aplicarse sin discriminación alguna a quienes ejerzan o bien, funciones docentes, o bien la cátedra, según el caso, y por consiguiente, dichas normas resultan inconstitucionales por vulnerar el artículo 13 de la Carta Política, razón por la cual se declarará la inconstitucionalidad de las expresiones “de Educación Superior” contenida en el numeral 3o del artículo 43, así como la palabra “universitaria” que aparece en el parágrafo 1o del artículo 45 de la Ley 136 de 1994.

Cabe señalar que en el evento de que el concejal ejerza una función docente que requiera una vinculación con el carácter de tiempo completo o de medio tiempo, propia del desempeño del respectivo empleo, se configura la violación a la prohibición constitucional de que trata el artículo 128, según el cual, “nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público…”, en concordancia con el artículo 291 de la misma Carta Política, que prohibe a los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales aceptar cargo alguno en la administración pública, así como con el artículo 312 del mismo estatuto, que señala que “su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta”, en armonía con el artículo 96 numeral 6o. de la Ley 136 de 1994, ya declarado exequible por esta Corporación en la sentencia No. C-194 de 1995.

Como se expresó en la mencionada providencia, “en el ámbito municipal, se hace necesario que quienes tienen a su cargo la administración pública y la representación de los intereses generales de la localidad se dediquen íntegramente a la gestión que han asumido”.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la cátedra simultáneamente con la

función de concejal, no implica vulneración del ordenamiento constitucional, como se ha dejado expuesto, ello siempre y cuando que aquél que la ejerza, no lo haga vinculado a la entidad donde ejerce la docencia de tiempo completo o medio tiempo, pues conllevaría la imposibilidad de dedicación que exige su actividad como concejal, ni que además, coincidan las horas de cátedra con las de sesiones o labores propias de concejal, ya que en tal caso, se incurriría en la incompatibilidad a que se refieren tanto la Constitución como la Ley 136 de 1994.

* Unidad normativa con el artículo 11 de la Ley 177 de 1994.

Encuentra la Corte que el numeral 3o del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 fue modificado expresamente por el artículo 11 de la Ley 177 de 1994, en virtud del cual:

"Artículo 11. Inhabilidades de los concejales. Modifícanse los numerales 2o y 3o del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, las cuales quedarán así:

....

3. Quien dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la elección haya sido empleado público o trabajador oficial, salvo que desempeñe funciones docentes de educación superior".

Con fundamento en la modificación expresa de la norma acusada por una posterior, estima la Corte, que en relación con el numeral 2o. parcial del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, procede realizar unidad normativa con el artículo 11 de la Ley 177 de 1994, "por medio de la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones", razón por la cual, deberá declararse la inexequibilidad de la expresión "de educación superior", contenida en el numeral 3o. del artículo 11 de la Ley 177 de 1994.

4.3 Artículo 66 parágrafo (parcial) – Incompatibilidad de los honorarios de los concejales con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público.

Señala el demandante Conde Ortiz, que la expresión "los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público" es inconstitucional, por violar los artículos 13, 123 y 128 de la Carta Política.

Apoya la acusación el libelista, en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 27 de enero de 1994, donde se expresó que el artículo 128 constitucional fue reproducido por el artículo 19 de la Ley 4a de 1992, en el que se previeron excepciones a través de las cuales es posible recibir dos asignaciones del Tesoro Público, como la que reciben los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa. Por ello, señala que los concejales pueden recibir honorarios como retribución por su labor, sin que ello implique que gozan de una asignación porque no son empleados y no tienen ninguna relación o vínculo laboral con el Estado. En su criterio, existe incongruencia en la ley pues si el ejercicio de la cátedra universitaria es compatible con la investidura de concejal, no lo es su remuneración con los honorarios del concejal.

Sobre el particular, es importante destacar en primer lugar, lo dispuesto en el artículo 128 de la Carta Política, según el cual:

"Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Por su parte, la norma parcialmente atacada preceptúa que:

"Artículo 66. Causación de Honorarios. El pago de honorarios a los concejales se causará durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren estas corporaciones, y no tendrán efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

....

Los reconocimientos de que trata la presente Ley se harán con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales....

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales" (lo subrayado corresponde a lo acusado).

Encuentra la Corte con base en la lectura de la norma acusada y su concordancia con la disposición constitucional, que aquella se ajusta al ordenamiento superior, pues constituye

cabal desarrollo de la misma.

Así, para justificar lo anterior, basta señalar que cuando la norma constitucional prohibe a toda persona recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, sólo establece como excepción los casos determinados por la ley. Es decir, que el constituyente habilita al legislador para señalar eventos extraordinarios en los cuales se podrá autorizar a una persona a recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, siempre y cuando no desconozca el mandato superior.

Además de ello, define claramente el artículo 128 de la Carta, que se entiende por tesoro público no sólo el de la Nación, sino adicionalmente el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

Por lo tanto, los honorarios que reciben los concejales constituyen asignaciones provenientes del tesoro público, "con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales", de manera que al percibirse simultáneamente con cualquiera otra asignación proveniente del mismo tesoro público, o de empresas o instituciones en que tenga parte mayoritaria el Estado, se configura la prohibición constitucional de que trata el artículo 128 de la Carta Fundamental, con la salvedad de los casos expresamente determinados por el legislador.

Lo anterior no significa que por el hecho de que los concejales no posean nexo laboral con el Estado, o que los reconocimientos que reciben por su actividad, no tengan propiamente carácter de remuneración laboral, pueda predicarse la inexequibilidad del parágrafo acusado, pues en todo caso, los honorarios que se perciben, causados durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, constituyen asignaciones que provienen del tesoro público, con equivalencias en proporción al salario básico del respectivo alcalde, lo que implica una contraprestación por el servicio prestado por dichos servidores públicos.

Por lo tanto, ostentando los concejales la calidad de servidores públicos, cuyo servicio hoy en día es reconocido a título de honorarios por los períodos de sesiones, dichas asignaciones no pueden percibirse simultáneamente con cualquiera otra asignación proveniente del tesoro público, sin perjuicio de quebrantar la prohibición constitucional señalada en el artículo 128.

A lo anterior, procede agregar lo señalado por esta misma Corporación mediante sentencia No. C-194 de 1995, MP. Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo, en la cual se expresó lo

siguiente en relación con la posibilidad de los concejales de recibir más de dos asignaciones provenientes del tesoro público:

“Por otra parte, es evidente que de ninguna manera se rompe el principio de igualdad respecto de los demás colombianos -como lo sostienen los impugnadores-, pues las incompatibilidades se tienen en razón del cargo que se desempeña, esto es, con motivo y por causa de una condición diferente a las de cualquier persona y a partir de las especiales responsabilidades que se asumen. La igualdad, en su genuino sentido -debe la Corte reiterarlo- no consiste en la ausencia de toda distinción respecto de situaciones disímiles, sino precisamente en el adecuado trato a los fenómenos que surgen en el seno de la sociedad, diferenciando las hipótesis que son iguales entre sí -las que exigen una misma respuesta de la ley y de la autoridad- de aquéllas que son diversas, pues respecto de éstas últimas la norma razonable no debe responder al igualitarismo ciego -lo que quebrantaría la igualdad- sino primordialmente al equilibrio que impone un trato divergente para circunstancias no coincidentes.

“En otro aspecto, la aceptación de cargos públicos simultánea con el ejercicio como concejal, vulneraría el mandato del artículo 128 de la Constitución, según el cual, salvo los casos expresamente previstos por la ley, nadie podrá recibir más de una asignación del tesoro público, dentro del cual también están comprendidos los recursos de las entidades territoriales. Recuérdese que, de acuerdo con el artículo 65 de la misma ley objeto de análisis, los miembros de los concejos tienen derecho al reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias. Esto a su vez, encuentra sustento en el inciso final del artículo 312 de la Constitución.

Además, esta norma se ajusta a la Constitución en cuanto su consagración corresponde a la función legislativa, que, se repite, al determinar las circunstancias constitutivas de incompatibilidad goza de amplia discrecionalidad en guarda de los intereses públicos, según expresa determinación de la propia Carta”.

Por consiguiente, el parágrafo del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, al disponer que “los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público, excepto con aquellas asignaciones originadas en pensiones o sustituciones pensionales”, está plenamente ajustado a la citada prohibición constitucional, razón por la cual habrá de

declararse su exequibilidad.

4.4 Inconstitucionalidad del numeral 2o. del Artículo 96.

Señala el demandante Luis Carlos Sáchica, que las incompatibilidades para los alcaldes están justificadas constitucional y legalmente, mas no su extensión a los ex-alcaldes durante el año siguiente a la separación del cargo, por cuanto les "arrebata" la posibilidad de participar en las actividades de los partidos o movimientos políticos y en las controversias políticas, quebrantando especialmente el artículo 40-3 de la Carta Política al disponer que todo ciudadano tiene derecho a participar en el ejercicio y control del poder político.

Encuentra la Corte que en lo que hace a la extensión a los ex-alcaldes de la prohibición consagrada en el parágrafo 2o. del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, ello ya fue materia de pronunciamiento por parte de esta Corporación en la sentencia No. C-194 de mayo 4 de 1995, a la cual habrá de remitirse.

En cuanto concierne a la demanda contra el numeral 2o. del mismo artículo, que estableció la incompatibilidad de los alcaldes, así como los que lo remplacen en el ejercicio del cargo, de "tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio", esta Corporación estima como lo afirma el mismo demandante, que "las incompatibilidades establecidas en el artículo 96 de la Ley 136 de 1994 para los alcaldes están justificadas plenamente", toda vez que dichos servidores públicos se encuentran comprendidos dentro de la prohibición constitucional contemplada en el artículo 127, en virtud de la cual, "A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa…", como es el caso de los alcaldes y quienes lo reemplacen, "les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas", que constituye la misma prohibición a que se refiere la norma acusada, por lo que no existe a juicio de la Corte, violación alguna del precepto constitucional, y por ello habrá de declararse su exequibilidad.

4.5 Inconstitucionalidad de los artículos 43-3, 95-4, 96-2, 124-3 y 130 de la Ley 136 de 1994.

4.5.1 Cargos contra el artículo 43-3 (primera parte)

Corresponde examinar en éste acápite, la acusación formulada por los ciudadanos MORENO PARRA y MARIN DUQUE, según la cual el numeral 3o. del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 viola los artículos 40, 95 y el inciso tercero del artículo 127 de la Carta Política, por cuanto al obligar al empleado público o al oficial que no ejerce jurisdicción, autoridad civil o política o cargo de dirección administrativa, para ser elegido concejal, a renunciar a su cargo dentro de los tres meses anteriores a la fecha de la inscripción, les desconoce su derecho a participar en las actividades de los partidos políticos, lo mismo que en las controversias políticas, "con lo cual pierde su condición de empleado público y por lo mismo ya no le es aplicable el beneficio del artículo 127".

4.5.2 Cargos contra el artículo 95-4.

Señalan los demandantes MORENO PARRA y MARIN DUQUE, que el artículo 95 numeral 4o. vulnera los artículos 40, 95 y 127-3 de la Carta Política, toda vez que impide que el empleado público que no ejerce jurisdicción, autoridad civil o política o cargo de dirección administrativa pueda tomar parte en actividades de los partidos y movimientos y en controversias políticas. Afirman que la ley fue más allá de la previsión constitucional, pues obliga al empleado público o al oficial a renunciar a su cargo para poder ser elegido como alcalde o concejal, con lo que pierde su condición de empleado público y por ello no le es aplicable el beneficio del artículo 127 superior.

4.5.3 Cargo contra el artículo 96-2.

Estima el actor LUIS CARLOS SACHICA que el numeral acusado es inconstitucional en cuanto vulnera los artículos 25, 40, 95 y 107 de la Carta Política. Señala que las incompatibilidades para los alcaldes están justificadas, mas no su extensión a los ex-alcaldes durante el año siguiente a la separación del cargo. Ello además, por cuanto le arrebata a éstos la posibilidad de tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos y en las controversias políticas, quebrantando especialmente el artículo 40-3 de la Carta, que declara que todo ciudadano tiene derecho a participar en el ejercicio y control del poder político.

4.5.4 Cargos contra los artículos 124-3 y 130.

Señala el demandante MORENO PARRA que estas normas violan los artículos 95-5 y 127-3 de la Constitución Política, pues fue propósito del constituyente de 1991 fortalecer la

democracia participativa, por lo que las personas pueden participar sin discriminaciones en la vida cívica y comunitaria del país.

Así mismo, considera que quebranta el artículo 103 superior, ya que los mecanismos democráticos de participación se restringen creando inhabilidades que no tienen razón de ser.

Aduce que la expresión "servidores públicos" contenida en los artículos acusados es inconstitucional, porque restringe en forma excesiva los mecanismos de participación, y por cuanto el legislador se excedió en sus atribuciones, pues dentro del grupo de los servidores públicos, existen empleados públicos que no tienen jurisdicción ni autoridad civil o política, ni dirección administrativa.

4.5.5 De la constitucionalidad de los artículos 43-3, 95-4, 124-3 y 130 de la Ley 136 de 1994.

Las normas demandadas -artículos 43-3, 95-4, 124-3 y 130 de la Ley 136 de 1994-, establecen las siguientes inhabilidades: a) para ser concejal, haberse desempeñado como empleado público o trabajador oficial dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la inscripción; b) para ser alcalde, la misma prohibición, pero el término de la inhabilidad se cuenta desde la fecha de la elección, y c) en el caso de aspirar a ser miembro de una junta administradora local, la inhabilidad se predica por el sólo hecho de ser servidor público, independientemente de su categoría y atribuciones.

Si bien es cierto que el artículo 127 de la Constitución Política consagró el derecho de los empleados del Estado y de sus entidades territoriales, diferentes a aquellos que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, para participar en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, ello no da lugar a considerar por ese sólo hecho que el servidor público tenga derecho a ser elegido como alcalde, concejal o miembro de junta administradora local, pues no puede perderse de vista que la misma Constitución Política le dió facultad al legislador "para señalar las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión (…), de los ciudadanos que sean elegidos por el voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales (artículos 293 y 312 de la Carta Fundamental), es decir, los alcaldes, concejales y miembros de juntas

administradoras locales.

De esta manera, bien podía el legislador, como se consignó en la Ley 136 de 1994, determinar como causal de inhabilidad para estos servidores públicos -alcaldes y concejales-, que dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección o inscripción, según el caso, se hubiesen desempeñado como empleados públicos o trabajadores oficiales, y para el caso de los miembros de juntas administradoras locales, ostentar la calidad de servidor público.

No puede confundirse, como se hace por los demandantes anteriormente referenciados al tratar sobre este tema, lo que constituye el derecho a participar en las actividades de los partidos políticos y movimientos y controversias políticas, con el régimen de inhabilidades que el legislador puede determinar válidamente.

Al respecto, conviene hacer referencia a la sentencia No. C-454 de 1993, MP. Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo, emanada de esta Corporación, donde se expresó sobre el particular lo siguiente:

“La participación de servidores públicos en actividades políticas.

Objetivo primordial de la Carta Política de 1991 fue el de crear las condiciones institucionales indispensables para incrementar y desarrollar los mecanismos de participación democrática …

De acuerdo con una de las normas mencionadas, la del artículo 40 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y, para hacer efectivo este derecho, puede, además de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, entre otras actividades.

El artículo 95 Ibidem señala como deber del ciudadano el de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Con estas normas y con la del artículo 127, inciso 3º, buscó la Constitución abrir nuevas oportunidades de practicar la democracia.

.....

Del mandato constitucional transcrito -artículo 127- se deducen sin dificultad los principios aplicables al asunto del que se ocupa la Corte:

1. La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cobija a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido.

La regla general consiste hoy en permitir tales actividades aun a los servidores públicos, con las siguientes excepciones:

a) Aquellos que -bien al servicio del Estado o de sus entidades descentralizadas- ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Se trata únicamente de aquellos empleados que adoptan decisiones en cualquiera de los campos dichos;

b) Quienes integran la rama judicial, o los órganos electoral o de control. Aquí no interesa el nivel del cargo que se desempeñe sino el papel que juega, dentro de la organización del Estado, el cuerpo al que se pertenece. Se trata de una garantía adicional de plena imparcialidad e independencia del empleado.

2. En todo caso, no resulta afectado el ejercicio del derecho al sufragio.

....

Es natural que así suceda, pues la Constitución amplió considerablemente la base de la participación y la extendió a personas que antes de su vigencia la tenían claramente restringida, pero a la vez fue exigente y estricta con los servidores públicos titulares del derecho, buscando preservar la necesaria imparcialidad del aparato estatal en el proceso político y la prevalencia del bien general de la colectividad sobre los intereses de partidos y de grupos.

Ello resulta, además del precepto constitucional en comento, de la perentoria advertencia consagrada en el artículo 123 de la Carta: “Los servidores públicos están al servicio del

Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”….”4.

A diferencia de lo anterior, como se ha dejado expuesto, la Ley 136 de 1994, en sus artículos acusados (43-3, 95-4, 124-3 y 130), señaló como causal de inhabilidad la circunstancia de tener la calidad de empleado o trabajador oficial, dentro de los plazos mencionados en las normas demandadas para los concejales y alcaldes (arts. 43-3 y 95-4 de la Carta Política respectivamente), o la de servidores públicos en relación con los miembros de las juntas administradoras locales, lo que no riñe en forma alguna con los preceptos constitucionales mencionados, que por el contrario, determinan la potestad que tiene el legislador para fijarlo.

Por consiguiente, las normas demandadas se encuentran ajustadas a los preceptos constitucionales citados (con la excepción hecha respecto de la expresión “de Educación Superior” contenida en el numeral 3o. del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, que será declarada inexequible), razón por la cual habrán de ser declarados ajustados al ordenamiento constitucional.

VII. DECISION.

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

R E S U E L V E :

PRIMERO: Decláranse EXEQUIBLES los artículos 30, 66 parágrafo, 124 numeral 3o. y 130 de la Ley 136 de 1994, en las partes acusadas.

SEGUNDO: Declárase EXEQUIBLE el numeral 3o. del artículo 43 de la Ley 136 de 1994, salvo

la expresión “de Educación Superior”, la cual se declara INEXEQUIBLE.

En este mismo sentido, se declara inexequible la expresión “de educación superior”, contenida en el numeral 3o. del artículo 11 de la Ley 177 de 1994.

TERCERO: Declárase EXEQUIBLE el parágrafo 1o. del artículo 45 de la Ley 136 de 1994, salvo la expresión “universitaria”, la cual se declara INEXEQUIBLE.

CUARTO: Decláranse EXEQUIBLES los numerales 4o. del artículo 95 y 2o. del artículo 96 de la Ley 136 de 1994.

QUINTO: Estése a lo resuelto en la sentencia No. C-194 de Mayo 4 de 1995, en relación con los artículos 45-1, 96-6 y parágrafo 2o de la Ley 136 de 1994.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA

VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ

CABALLERO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

3 Corte Constitucional. Sala de Revisión. Sentencia T-591 de diciembre 4 de 1992. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

6 Cfr. Sentencia C-0016 de enero 21 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón y Sentencia T-422 de junio 19 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-409 de 1994. MP. Dr. Hernando Herrera Vergara.

4 Cfr. Sentencia No. C-454 de octubre 13 de 1993. MP. Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo.