C-267-95

Sentencia No. C-267/95

PERSONERO-Prohibición de reelección/DERECHOS DE PARTICIPACION POLITICA-Violación/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Límites

La Constitución, en determinados casos, señala expresamente los cargos públicos que excluyen toda posibilidad de reelección. El cargo de personero está previsto en la Constitución, pero en ella no se contempla su no reelección. El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el Legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio. La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables. Los motivos que justifican la prohibición constitucional de la reelección, no son predicables del personero dada la diversa naturaleza del cargo y de las funciones que se le asignan.

REELECCION

PROHIBICION ABSOLUTA-Inconstitucionalidad/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración

No es necesario establecer una prohibición absoluta, como lo hace la norma afectada, la cual sacrifica a los aspirantes que, pese a haber sido en el pasado personeros, no disponen en el momento de su postulación de ninguna posibilidad objetiva de influir sobre su propia designación. En este orden de ideas, pudiendo tales candidatos concurrir en igualdad de condiciones con los demás, excluirlos de la elección, se traduce en una diferencia de trato que por carecer de justificación razonable y suficiente, como se ha visto, constituye una clara discriminación que viola el artículo 13 de la Constitución Política y, por contera, quebranta el artículo 40-1 de la misma. El legislador, de otro lado, a través de la disposición legal, está ejerciendo un género de intervención ilegítima en la órbita de autonomía de los municipios, al privarlos de opciones legítimas de decisión.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Improcedencia

La Corte Constitucional ha dictado fallos de exequibilidad condicionada, cuando al menos una de las interpretaciones de la ley sometida a su control, se ajusta a la Constitución Política.

REF: Expediente Nº D-760

Actor: JOSE EURIPIDES PARRA PARRA

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1° (parcial) del artículo 172 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Junio veintidós (22) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Aprobada por acta No.24

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad del inciso 1° (parcial) del artículo 172 de la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

LEY 136 DE 1994

(junio 2)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

(…)

ARTICULO 172. FALTA ABSOLUTA DEL PERSONERO. En casos de falta absoluta, el Concejo procederá en forma inmediata, a realizar una nueva elección, para el período restante. En ningún caso habrá reelección de los personeros.

El aparte subrayado es el que pide el demandante que se declare inexequible.

II. ANTECEDENTES

Sustentación del cargo de inconstitucionalidad

Según el demandante la prohibición absoluta de la reelección de personeros, viola los artículos 13, 40 y 95-5 de la C.P. Se desconoce el principio de igualdad ante la ley, si se impide a quien alguna vez ocupó el cargo de personero volver a postularse para el mismo, sólo por este motivo. La disposición legal no toma en cuenta la doctrina del buen servicio. A

pesar de que el ciudadano haya ejercido el cargo con decoro y rectitud, se convierte en objeto de discriminación y de condena, ya que nunca más podrá aspirar a ser reelegido para dicho cargo. En su concepto, la prohibición únicamente se justifica si se circunscribe al período siguiente.

Posición del Ministro de Gobierno

El Ministro de Gobierno solicita la exequibilidad condicionada del precepto demandado, en el sentido de que la prohibición sólo se extienda para el período siguiente. Señala en su concepto : "Si bien la reelección inmediata no es deseable ni aceptable, toda vez que puede llevar a la desviación de la función pública que los personeros están llamados a cumplir, en desmedro de los intereses de la comunidad que ellos representan, el carácter absoluto de la prohibición la torna en una sanción en abstracto y permanente, que no guarda relación alguna con la gestión desempeñada por estos funcionarios".

Concepto del Viceprocurador

(1) La Constitución ha fijado un alcance relativo a las limitaciones en materia de reelección de funcionarios del orden seccional y local. Ello se desprende de la lectura de los artículos 303, 314, y 272 de la C.P., en que se contempla la prohibición de reelección de gobernadores, alcaldes y contralores departamentales, municipales y distritales, para el período inmediato.

El carácter absoluto de la prohibición contenida en la norma acusada, tanto espacial como temporalmente, no se compadece con el tratamiento que la Constitución hace de la reelección de funcionarios en los ámbitos departamental y municipal. La fórmula, así entendida, discrimina entre los personeros y los restantes servidores públicos. Se exige, por lo tanto, interpretar la norma en el sentido de que la prohibición se limita, en el plano espacial, al ámbito de competencia de la entidad territorial y, en el temporal, a la reelección para el periodo siguiente. En este sentido se solicita declarar la norma exequible.

(2) La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a solicitud del Ministerio de Gobierno, conceptuó que el aparte acusado debía entenderse en el sentido de que el personero municipal no puede ser elegido para el período siguiente para ocupar el cargo en el mismo municipio, pudiendo, en consecuencia, ser elegido en otro municipio, o en el municipio original una vez transcurrido un período luego de haber ejercido el cargo.

III. FUNDAMENTOS

Competencia

Problema planteado

2. La Corte Constitucional debe precisar si la ley puede determinar la no reelección para el cargo de personero, por el sólo hecho de haber ocupado el aspirante, en el pasado, dicho empleo. Adicionalmente, en el evento de que se concluya la inconstitucionalidad de la prohibición absoluta, se examinará si la hipótesis de entenderla limitada al período inmediatamente siguiente, cabe dentro de la norma demandada y se ajusta a la Constitución Política.

Prohibición absoluta de la reelección de personeros

3. El primer aspecto que requiere ser dilucidado concierne a la competencia del Congreso para establecer respecto de determinados cargos públicos, la ineligibilidad de aquellas personas que los ocupan o lo han hecho en el pasado. La Constitución, en determinados casos, señala expresamente los cargos públicos que excluyen toda posibilidad de reelección. El cargo de personero está previsto en la Constitución (arts. 118, 291 y 313), pero en ella no se contempla su no reelección. Se pregunta la Corte si la ley, a la que se atribuye el desarrollo normativo de esta figura, puede hacerlo.

4. La Constitución sólo contempla la prohibición absoluta de no reelección para los siguientes cargos: (1) Presidente de la República (C.P., art. 197) – que cobija al Vicepresidente que ha ejercido por más de tres meses la presidencia -; (2) Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (C.P., arts. 233); (3) Miembros del Consejo Nacional Electoral (C.P., art. 264); (4) Fiscal General de la Nación (C.P., art. 249-2); (5) Registrador Nacional del Estado Civil (C.P., art. 266).

Subyace a cada prohibición un conjunto de razones que las justifican y que toman en consideración las funciones específicas del respectivo cargo y su significado jurídico y político. En la Asamblea Nacional Constituyente, varios motivos se adujeron para consagrar la interdicción a la reelección presidencial, entre los cuales, cabe mencionar la inconveniencia de que un ciudadano se perpetúe en el poder, la importancia de desconcentrar el control sobre el mando político y de restar capacidad de influjo a quien lo ha ejercido, en fin, la necesidad de que los aspirantes estén en un mismo pié de igualdad y que el Presidente elegido no distraiga sus esfuerzos y atención en asuntos diferentes a la completa y cabal realización de su gestión. Por su parte, la prohibición referida a los Magistrados y al Fiscal General de la Nación, se endereza a evitar que la interpretación jurídica se torne rígida y que el ejercicio prolongado de la jurisdicción se traduzca en excesivo poder personal en cabeza de quienes la imparten que, en su ausencia, podría teóricamente obrar como factor para su reelección. De otro lado, la prohibición de reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil, pretende, a la vez, que su composición refleje el estado de las fuerzas políticas en cada período y que el ejercicio de sus funciones tenga carácter autónomo e incondicionado.

La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o jurídica asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla general en una democracia participativa como es la Colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido (CP art. 40).

Si se hace por el momento abstracción de la competencia del legislador para extender a los personeros municipales y distritales una prohibición como la examinada, se observa que las razones que en las situaciones tratadas la sustentan, no son predicables de aquéllos. La prohibición absoluta se ha dispuesto en la Constitución en vista de las funciones específicas

de los cargos a los que ella se aplica y bajo la consideración de su precisa connotación institucional. Aparte de la misión común a todos los cargos públicos de velar por el interés general, la órbita de competencias de los personeros, bajo ninguno otro aspecto, resulta parangonable o asimilable a la que realizan los servidores públicos sujetos a la prohibición constitucional de la no reelección.

5. Junto a la atribución general para dictar las leyes, el Congreso recibe de varias normas constitucionales (C.P., arts. 6, 122, 123, 124, 127, 128, 150-1 y 23, 287, 292, 293, 311, 312, 313-8, 322), la habilitación necesaria para regular la personería municipal y distrital en todos sus aspectos. En consecuencia, compete a la ley señalar las calidades para ser elegido personero, sus inhabilidades, incompatibilidades y funciones.

No se remite a duda que la ley puede, en relación con el personero, establecer hechos y circunstancias que impidan su elegibilidad, siempre que se trate de restricciones necesarias y razonables.

Dado que tanto los requisitos como las restricciones, implican un menor ámbito para el ejercicio de los derechos políticos – para lo cual la ciudadanía debe de conservar su carácter de título único y suficiente como regla de principio -, su interpretación necesariamente ha de ser estricta y ceñida rigurosamente al texto legal que los define.

El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el Legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio.

La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables

6. Desde el punto de vista de la razonabilidad, en primer término, debe reiterarse que los motivos que justifican la prohibición constitucional de la reelección, no son predicables del personero dada la diversa naturaleza del cargo y de las funciones que se le asignan.

El legislador normalmente establece requisitos que deben cumplir los aspirantes a una posición pública y cuya exigencia se determina en función del mérito y de las calidades intelectuales de las personas. Si el candidato ha sido personero, esta circunstancia, aisladamente considerada, no puede repercutir en detrimento de sus aptitudes ni es capaz de anularlas. Por el contrario, la experiencia acumulada debería contar como factor positivo.

La prohibición de la no reelección no podrá fundarse en un criterio de moralidad. Si se impide la reelección, es simplemente por el hecho de que la persona alguna vez fue electa para el mismo cargo, no porque haya sido inmoral o se ponga en tela de juicio su honorabilidad o probidad.

Tampoco a la prohibición la anima el propósito de auspiciar la eficiencia o el buen servicio. La tacha al aspirante que ha ocupado el cargo, no trasciende a la concreta evaluación de su desempeño pasado.

Finalmente, la justificación de la prohibición podría encontrarse en la conveniencia de reservar determinado empleo público a los ciudadanos a los que todavía no se les ha deferido. La igualdad de oportunidades requiere ser promovida por el Legislador. No obstante, su aplicación tiene un campo de acción preferente en las acciones y prestaciones básicas que el Estado y la sociedad tienen que acometer y suministrar para garantizar a todos los miembros de la comunidad, desde un principio, la posibilidad de acceder a una esfera inicial de igual autonomía. Así la designación necesariamente recaiga en una sola persona y la asunción de la personería no sea un destino universalizable, la oportunidad de ser personero, siempre que el candidato que lo haya sido en el pasado participe en igualdad de condiciones con los demás, permanece abierta a todas aquellas personas que se postulen para el efecto.

Para lograr el enunciado propósito no es necesario establecer una prohibición absoluta, como lo hace la norma afectada, la cual sacrifica a los aspirantes que, pese a haber sido en el pasado personeros, no disponen en el momento de su postulación de ninguna posibilidad objetiva de influir sobre su propia designación. En este orden de ideas, pudiendo tales candidatos concurrir en igualdad de condiciones con los demás, excluirlos de la elección, se traduce en una diferencia de trato que por carecer de justificación razonable y suficiente, como se ha visto, constituye una clara discriminación que viola el artículo 13 de la Constitución Política y, por contera, quebranta el artículo 40-1 de la misma. El legislador, de otro lado, a través de la disposición legal, está ejerciendo un género de intervención ilegítima en la órbita de autonomía de los municipios, al privarlos de opciones legítimas de decisión (CP art. 287).

En definitiva, no es objeto de glosa el que el Legislador establezca restricciones para la elección de personeros, salvo que ellas sean injustificadas e irrazonables. Lo que en verdad merece censura, desde el punto de vista constitucional, es que aquéllas resulten desproporcionadas a la luz de la finalidad que se ha tenido presente para imponerlas. En el caso examinado, el fin perseguido – igualdad de condiciones entre los candidatos para el cargo de personero -, podía alcanzarse sin necesidad de excluir a las personas que hubieren ejercido dicho cargo en el pasado y respecto de las cuales no pudiere presumirse capacidad alguna de influir sobre su propia designación. La prohibición absoluta, en cambio, consigue el objetivo trazado, pero a costa de violar los artículos constitucionales citados.

En esta oportunidad, la Corte reitera la doctrina que dejó sentada al declarar la inexequibilidad del artículo 152 del Decreto 407 de 1994:

“De otra parte, el artículo 152 del estatuto bajo estudio dispone que el miembro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que se haya retirado por voluntad propia o por decisión de la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, no podrá ser reintegrado al servicio activo de ese Cuerpo, y seguidamente prescribe que el reintegro sólo procede por sentencia judicial que así lo ordene.

Sobre el artículo acusado, la Corte encuentra que su prohibición, cuando se funda en el retiro

voluntario, resulta infundada y establece a todas luces una consecuencia desproporcionada, y, por tanto, injusta. En este caso no hay conexidad lógica entre el supuesto de hecho (retiro) y la consecuencia jurídica (prohibir absolutamente el reintegro) ¿Cuál es la razonabilidad de este precepto prohibitivo? No es otra que el de el tenor legal, el cual, para el caso, resulta insuficiente como justificación. Cuando la norma jurídica prohibe, debe tener un principio de razón suficiente, que no es otro que este: la característica nociva del acto, hecho o situación. Ahora bien, si no hay una connotación de mal, la prohibición es infundada, y entonces necesariamente coarta la libertad. El no poder volver a vincularse a la institución, la persona que se ha retirado de ella voluntariamente, equivale a una capitis deminutio injustificada. Por estas razones se declarará inexequible la expresión "por voluntad propia o del artículo 152" (Corte Constitucional Sentencia C-108 de 1995 M.P. Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA).

7. La Corte Constitucional ha dictado fallos de exequibilidad condicionada, cuando al menos una de las interpretaciones de la ley sometida a su control, se ajusta a la Constitución Política. La disposición legal examinada consagra una prohibición absoluta para la reelección de personeros. La proposición prohibitiva que contiene el precepto es inequívoca y no admite más de una interpretación. No es posible ante tan perentorio y absoluto mandato inferir que en él se incluye, entre otras, la hipótesis de la no reelección del personero para el período siguiente, de suerte que la Corte pueda en su fallo declarar la exequibilidad de la norma bajo este entendido. A juicio de esta Corporación, la ley establece una prohibición absoluta para la reelección de personero y como tal será declarada inexequible. Corresponderá al Legislador, con arreglo a la Constitución Política, regular la materia e introducir la indicada restricción, si así lo considera procedente.

IV. D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión "En ningún caso habrá reelección de los personeros" del inciso primero del artículo 172 de la Ley 136 de 1994 "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

NOTIFÍQUESE, CÓPIESE, COMUNÍQUESE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y AL PRESIDENTE DEL CONGRESO, PUBLÍQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CÚMPLASE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-267/95

PERSONERO-Prohibición de reelección/DERECHO DE ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS/DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS/DERECHO AL EJERCICIO DE CARGOS Y FUNCIONES PUBLICAS (Aclaración de voto)

La inconstitucionalidad declarada no impide al legislador que en el futuro establezca la prohibición de reelegir a los personeros municipales para el período inmediato. Entendemos que la oposición entre la norma acusada y la Carta Política estriba en el carácter absoluto de la prohibición en ella consagrada, pues niega de por vida a quien ha sido personero el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 40, numeral 7, de la Constitución, norma ésta que otorga a todos la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, como una manifestación de la democracia participativa, sin que por otra parte los mandatos constitucionales hayan prohibido la reelección de los personeros como sí lo hacen con otros funcionarios.

Demanda de inconstitucionalidad contra parte del artículo 172 de la Ley 136 de 1994.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Los suscritos magistrados compartimos la motivación y la decisión adoptada por la Corte en el asunto de la referencia, pero aclaramos nuestro voto en el sentido de que la inconstitucionalidad declarada no impide al legislador que en el futuro establezca la prohibición de reelegir a los personeros municipales para el período inmediato.

Entendemos que la oposición entre la norma acusada y la Carta Política estriba en el carácter absoluto de la prohibición en ella consagrada, pues niega de por vida a quien ha sido personero el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 40, numeral 7, de la Constitución, norma ésta que otorga a todos la posibilidad de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, como una manifestación de la democracia participativa, sin que por otra parte los mandatos constitucionales hayan prohibido la reelección de los personeros como sí lo hacen con otros funcionarios.

Como bien lo dice la Sentencia, la forma absoluta en que se redactó el precepto legal impugnado hace imposible una providencia de exequibilidad condicionada, por lo cual fue necesario retirar la norma del ordenamiento jurídico también de manera absoluta.

Empero, lo resuelto por la Corte no debe entenderse como cosa juzgada constitucional en cuanto a la eventual prohibición que haga el legislador sobre reelección de un personero para el período siguiente a aquél que viene ejerciendo.

Tal como lo expresa el fallo, compete a la ley señalar las calidades para ser elegido personero, así como las inhabilidades correspondientes. Entre éstas podría estar, sin que con su establecimiento se vulnerara la Constitución, la de ser personero en el momento de la elección.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

HERNANDO HERRERA VERGARA

Fecha, ut supra