C-483-98

Sentencia C-483/98

INHABILIDADES-Finalidad

La inaplazable necesidad de purificar los procesos de acceso a la función pública, ha dado lugar a la consagración de inhabilidades, entendidas como hechos o circunstancias antecedentes, predicables de quien aspira a un empleo, que, si se configuran en su caso en los términos de la respectiva norma, lo excluyen previamente y le impiden ser elegido o nombrado. Claro está, las inhabilidades deben ser contempladas en relación con el cargo del que se trata, según las peculiaridades de su ejercicio y el tipo de responsabilidades, atribuciones y competencias que asume el servidor público correspondiente.

PERSONERO MUNICIPAL-Competencia del Congreso para establecer inhabilidades e incompatibilidades/INHABILIDADES E INCOMPABILIDADES-Cláusula general de competencia del Congreso

El Constituyente no ha entrado a definir en el propio texto de la Constitución Política todas las incompatibilidades e inhabilidades aplicables a los distintos cargos públicos. Buena parte de ellas son del exclusivo resorte del legislador, por disposición expresa de la misma Constitución o por cláusula general de competencia. La atribución constitucional del legislador es clara a ese respecto en el caso de los personeros municipales. El artículo 118 de la Carta Política señala que el Ministerio Público será ejercido, entre otros funcionarios, por los personeros municipales, quienes serán elegidos por los concejos para el período que fije la ley. Por su parte, el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, lo cual implica que, a falta de norma específica de rango constitucional que defina quién habrá de establecer el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de un cierto empleo, ello atañe al legislador. Así, pues, en el caso de los empleos públicos que hayan de ser desempeñados en los departamentos y municipios -tal acontece con los personeros en estas últimas entidades territoriales-, es el legislador el llamado a consagrar las reglas pertinentes sobre la materia.

PERSONERO MUNICIPAL-Puede tener el mismo régimen de inhabilidades del alcalde/DERECHO A LA IGUALDAD-No vulneración por inhabilidades

El literal acusado hace parte del artículo 174 de dicha Ley y su objeto consiste en determinar las causas por las cuales una persona no puede ser elegida para ejercer el cargo de personero municipal. No hay allí ruptura de principios superiores ni ofensa alguna a las normas constitucionales. Siendo evidente que al legislador corresponde establecer las razones de inhabilidad de las dos modalidades de servicio público -alcaldías y personerías-, nada se opone a que, plasmadas las referentes a uno de tales cargos, al enunciar las relativas al otro considere la ley que los mismos hechos son válidos en lo que por su naturaleza y funciones aparezca pertinente, para los fines de estatuir tales requisitos negativos. Y con tal forma de expresar la voluntad legislativa ningún derecho de los aspirantes se quebranta, como tampoco se afectaría el sistema jurídico si se optara por establecer regímenes comunes, es decir, una enumeración de inhabilidades o

incompatibilidades que cobijara varios cargos. Satisfaría el legislador la necesidad de predeterminar los motivos correspondientes, sin necesidad de repetir la lista con respecto a cada empleo, y sin contemplar -no está obligado a hacerlo- causas diferentes e irrepetibles para cada uno de ellos. Con ello no se desconoce el principio de igualdad, puesto que no se introducen discriminaciones entre sujetos que se encuentran en las mismas circunstancias, ni el derecho al trabajo de quienes aspiren al cargo -que no resulta frustrado en cuanto no se impide aspirar ni llegar al desempeño del empleo sino que, para el efecto, se fijan requisitos negativos previos- ni, en consecuencia, se obstruyen las posibilidades de acceso al servicio público.

Referencia: Expediente D-1987

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal a) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994

Actor: Carlos Claros Plaza

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del nueve (9) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Carlos Claros Plaza, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el literal a) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

II. TEXTO

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

“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:

XI. PERSONEROS MUNICIPALES

(…)

Artículo 174. INHABILIDADES.- No podrá ser elegido personero quien:

a) Esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, en lo

que le sea aplicable".

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que la disposición acusada vulnera los artículos 13, 25 y 40, numeral 7, de la Constitución Política.

Afirma que, para acceder al cargo de personero municipal, la Ley 136 de 1994 ha previsto un régimen de inhabilidades propio, contemplado en los literales b) al h) del artículo 174, por lo cual resulta contrario al espíritu del artículo 13 de la Constitución adicionar a éste las que corresponden al cargo de alcalde municipal.

Manifiesta que, en principio, el objetivo del literal demandado puede ser válido, pero que, sin embargo, el trato desigual establecido por esta disposición carece de una justificación razonable, porque no satisface presupuestos básicos del concepto de proporcionalidad.

A su juicio, resulta ilógico que al personero municipal, servidor público que no es elegido popularmente como sí lo es el alcalde municipal, se le aplique el régimen de inhabilidades contemplado en el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, propio de la primera autoridad política del municipio.

Considera que la disposición acusada desconoce presupuestos jurisprudenciales consagrados en diferentes sentencias proferidas por esta Corporación, entre ellas las números C-537 del 18 de noviembre 1993 y C-509 del 9 de octubre de 1997.

En relación con la violación de los artículos 25 y 40, numeral 7, de la Carta Política, manifiesta que la posibilidad de acceder al cargo de personero y, por ende, la de desempeñar un trabajo, se ve limitada por condiciones excesivas e innecesarias.

La ciudadana ISABEL CRISTINA LOMBANA LUNA, actuando en nombre del Ministerio del Interior, presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En su criterio, la disposición no vulnera el derecho constitucional a la igualdad porque así como se igualó el régimen de inhabilidades del personero al del alcalde, también se niveló su asignación mensual.

Destaca que, en desarrollo del principio consagrado en el artículo 13 de la Constitución, la inhabilidad contemplada en el literal a) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 se hizo extensiva para los contralores municipales, de conformidad con lo dispuesto por el literal c) del artículo 163 de la Ley 136.

Por su parte, el ciudadano ALVARO NAMÉN VARGAS, obrando en calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó escrito mediante el cual solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Según el interviniente, no existe vulneración del artículo 13 de la Carta Política. Simplemente, lo que pretende la norma acusada es lograr moralidad y transparencia en quienes aspiran a desempeñar el cargo de personero municipal, servidor público que cumple

importantes y decisivas funciones en beneficio de la colectividad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del literal impugnado.

A juicio del Jefe del Ministerio Público, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades propende la preservación de la moralidad y la transparencia de la función pública, e igualmente garantiza el cumplimiento de los principios de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Considera que la norma acusada estableció una restricción general para acceso al cargo de personero municipal, limitación que cobija a todas las personas que aspiran a desempeñar este cargo público y no a un grupo determinado.

Por tal razón, a pesar de que el artículo acusado restringe el derecho constitucional que tienen todos los ciudadanos de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40 C.P.), no resulta violado, ni tampoco se quebranta el 25 Ibídem, puesto que estos derechos no son absolutos y pueden ser limitados y condicionados por el Constituyente y el legislador.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, que hace parte de una ley de la República expedida por el Congreso Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y según las reglas que consagran el artículo 242 Ibídem y el Decreto 2067 de 1991.

Sobre la disposición atacada no se ha proferido fallo anterior y, por tanto, no existe cosa juzgada a la luz de la actual Constitución Política.

2. Exequibilidad de la disposición objeto de proceso. Facultad del legislador para establecer causales de inhabilidad aplicables a quienes hayan de desempeñar cargos públicos

La Constitución Política, y con ella la doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta Corte, han trazado pautas y señalado directrices en el sentido de que la función pública debe estar presidida, entre otros postulados, por el de imparcialidad de quien accede a ella, en forma tal que pueda separarse el interés público -primordial preocupación de todo servidor estatal- del beneficio, la conveniencia o el interés privado -personal, familiar o de cualquier otra índole- de la persona que toma posesión del empleo.

Por otra parte, para garantizar la objetividad y la imparcialidad de las actuaciones estatales en relación con los procesos de escogencia de funcionarios, y con el objeto de asegurar a todos el libre y espontáneo ejercicio de la libertad política, no menos que la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público, bien que se trate de cargos de elección popular, ya de empleos provistos por designación o elección de órganos estatales, la Carta

busca desligar a las autoridades en ejercicio de toda posibilidad de utilizar el poder inherente a sus funciones para la manipulación de tales procesos o para fortalecer sus propias aspiraciones en detrimento de la generalidad de los ciudadanos. Por eso mismo, la normatividad no ha prohijado las postulaciones para cargos públicos de quienes mantienen vínculos contractuales con las entidades respectivas.

También ha buscado el sistema jurídico asegurar la excelencia en el servicio y el ejercicio del poder por personas idóneas, intachables desde el punto de vista de sus antecedentes penales y disciplinarios.

Estos y otros motivos, relativos a la inaplazable necesidad de purificar los procesos de acceso a la función pública, han dado lugar a la consagración de inhabilidades, entendidas como hechos o circunstancias antecedentes, predicables de quien aspira a un empleo, que, si se configuran en su caso en los términos de la respectiva norma, lo excluyen previamente y le impiden ser elegido o nombrado. Y por ello, si lo es contra el expreso texto de la norma, el acto correspondiente puede ser declarado nulo por la autoridad judicial, sin perjuicio de las sanciones que el ordenamiento jurídico plasma.

Claro está, las inhabilidades deben ser contempladas en relación con el cargo del que se trata, según las peculiaridades de su ejercicio y el tipo de responsabilidades, atribuciones y competencias que asume el servidor público correspondiente.

Pero, a juicio de la Corte, en el presente proceso es equivocada la apreciación del actor acerca de una posible incompatibilidad entre la norma demandada y los preceptos constitucionales.

En efecto, el Constituyente no ha entrado a definir en el propio texto de la Constitución Política todas las incompatibilidades e inhabilidades aplicables a los distintos cargos públicos. Buena parte de ellas son del exclusivo resorte del legislador, por disposición expresa de la misma Constitución o por cláusula general de competencia.

La atribución constitucional del legislador es clara a ese respecto en el caso de los personeros municipales.

El artículo 118 de la Carta Política señala que el Ministerio Público será ejercido, entre otros funcionarios, por los personeros municipales, quienes serán elegidos por los concejos para el período que fije la ley (art. 313 C.P.).

Por su parte, el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, lo cual implica que, a falta de norma específica de rango constitucional que defina quién habrá de establecer el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de un cierto empleo, ello atañe al legislador.

Así, pues, en el caso de los empleos públicos que hayan de ser desempeñados en los departamentos y municipios -tal acontece con los personeros en estas últimas entidades territoriales-, es el legislador el llamado a consagrar las reglas pertinentes sobre la materia.

No se olvide que los diputados a las asambleas departamentales, los miembros de concejos

municipales o distritales, los gobernadores y alcaldes y demás servidores públicos de las entidades territoriales tienen por denominador común, no obstante la autonomía garantizada en la Constitución, el de hallarse sujetos a las disposiciones de la ley para el ejercicio de sus funciones públicas.

La Corte, en torno a la aludida función legislativa ha puesto de presente:

De otra parte, es indispensable que la normatividad aplicable, como lo hace la Constitución en cuanto al orden nacional, prevea los requisitos para acceder al empleo, tanto los positivos como los negativos.

Al establecerse los requisitos negativos, es decir, las causales de inhabilidad, cuya ocurrencia implica la inelegibilidad de la persona en quien concurren, se exige que ella no se encuentre en determinada situación previa en el momento de efectuarse la elección. Tal ocurre, por ejemplo, con la condena por delitos comunes, la interdicción judicial, las sanciones disciplinarias, el ejercicio de jurisdicción o autoridad o el desempeño de cargos públicos, que son precisamente algunas de las que consagra el artículo 95 de la Ley 136 de 1994 para el caso de los alcaldes.

La Constitución Política se ocupa en determinar las incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas (artículos 179, 180 y 181 C.P.) y autoriza a la ley para señalar el régimen correspondiente para los diputados a las asambleas departamentales (artículo 299 C.P.) y las aplicables a los miembros de los concejos municipales (artículo 312 C.P.).

El artículo 293 de la Constitución indica con claridad que, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o

temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

El legislador tiene la mayor discrecionalidad para prever dichas causales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política. A él le corresponde evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de incompatibilidad o inhabilidad así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995, M.P. Dr: José Gregorio Hernández Galindo).

Dicho fallo fue reiterado en el C-509 del 9 de octubre de 1997 (M.P. Dr: Hernando Herrera Vergara), en los siguientes términos:

"…la reglamentación así expedida, pueda presentar ampliaciones a las condiciones mínimas constitucionales referidas, con estricta sujeción a los límites consagrados por el ordenamiento superior, en especial si la misma pretende establecer en forma general y para todas las personas las calidades que se requieren para una determinada posición en el Estado.

Dichos límites a la definición de causales de inhabilidad para el ejercicio de funciones y

cargos públicos, consultan los valores, principios y derechos de la Carta ; de ahí, que resulte ajustado a los intereses generales y al propósito del Constituyente de 1991, que si el cumplimiento de sus funciones debe llevarse a cabo con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P., art. 209), los requisitos exigidos de orden personal como profesional a la persona, a quien se encargará de liderar la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, como es el contralor departamental, necesariamente deben encuadrarse dentro de estos parámetros.

La ganancia para la sociedad respecto del satisfactorio cumplimiento de los fines del organismo de control fiscal, exigible a su titular, a partir de la certidumbre que el mismo debe ofrecer para el desempeño de sus funciones -tanto en lo que hace referencia a una formación profesional idónea como a una conducta irreprochable en términos de sujeción al ordenamiento jurídico vigente, en desarrollo del principio de moralidad (C.P., art, 209)-, perfectamente pueden concretarse en exigencias para quien va a desempeñar funciones tan delicadas como las de contralor departamental, a fin de que su comportamiento goce de respetabilidad y sus ejecutorias de legitimidad.

De manera que, la causal de inelegibilidad de una persona para el cargo de contralor departamental, por concurrir en ella una condena penal previa a una pena privativa de la libertad por delitos comunes, salvo los políticos y culposos, no configura una restricción exagerada e irracional de los derechos fundamentales que aparecen involucrados con el ejercicio de funciones y cargos públicos, como son los de igualdad, participación política, trabajo, y escogencia y ejercicio de profesión y oficio (C.P., arts. 13, 40, 25 y 26)".

La Ley 136 de 1994 tiene por objeto, precisamente, desarrollar la mencionada atribución del Congreso en lo referente a los municipios y en lo que toca con los cargos que dentro de ellos deben ser provistos.

El literal acusado hace parte del artículo 174 de dicha Ley y su objeto consiste en determinar las causas por las cuales una persona no puede ser elegida para ejercer el cargo de personero municipal y en este sentido, independientemente del contenido de cada una de ellas -que no es el momento de examinar por no haber sido todas acusadas-, no encuentra la Corte que el legislador haya vulnerado la Constitución por el sólo hecho de consagrar, en calidad de tales, las circunstancias y motivos de inelegibilidad que configuran el régimen correspondiente, basándose en los hechos o circunstancias que él mismo, en el aludido estatuto, ha previsto para los alcaldes. No hay allí ruptura de principios superiores ni ofensa alguna a las normas constitucionales.

Siendo evidente que al legislador corresponde establecer las razones de inhabilidad de las dos modalidades de servicio público -alcaldías y personerías-, nada se opone a que, plasmadas las referentes a uno de tales cargos, al enunciar las relativas al otro considere la ley que los mismos hechos son válidos en lo que por su naturaleza y funciones aparezca pertinente, para los fines de estatuir tales requisitos negativos. Y con tal forma de expresar la voluntad legislativa ningún derecho de los aspirantes se quebranta, como tampoco se afectaría el sistema jurídico si se optara por establecer regímenes comunes, es decir, una enumeración de inhabilidades o incompatibilidades que cobijara varios cargos. Satisfaría el

legislador la necesidad de predeterminar los motivos correspondientes, sin necesidad de repetir la lista con respecto a cada empleo, y sin contemplar -no está obligado a hacerlo- causas diferentes e irrepetibles para cada uno de ellos.

remitido a las previstas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 197 Ibídem, que son las de los congresistas.

Con ello no se desconoce el principio de igualdad, puesto que no se introducen discriminaciones entre sujetos que se encuentran en las mismas circunstancias, ni el derecho al trabajo de quienes aspiren al cargo -que no resulta frustrado en cuanto no se impide aspirar ni llegar al desempeño del empleo sino que, para el efecto, se fijan requisitos negativos previos- ni, en consecuencia, se obstruyen las posibilidades de acceso al servicio público (arts. 13, 25 y 40 C.P.).

La norma impugnada será declarada exequible.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Magistrado

Continuan firmas Sentencia C-483 del nueve (9) de septiembre de 1998

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General