

Sentencia C-509/97

CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Restricción de acceso al cargo/INHABILIDADES PARA
CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Desempeño de cargo distrital o municipal

La razón para restringir el acceso al desempeño como contralor departamental, por haber ejercido el candidato funciones públicas con anterioridad a la postulación, en los ordenes territoriales mencionados y en el año inmediatamente anterior a la elección que efectúa la correspondiente asamblea departamental (C.P., art. 272), está dirigida a impedir el ingreso de personas que, de alguna forma, tuvieron la oportunidad, los medios y las prerrogativas propias del ejercicio de funciones públicas, para incidir en su favor en una elección o nominación posterior, con clara violación del principio de igualdad de condiciones entre los demás postulantes (C.P., art. 13), y en detrimento de la prestación eficaz, moral, imparcial y pública de la función administrativa (C.P., art. 209), así como neutralizar la posibilidad de que se produzca un autocontrol de la gestión fiscal realizada. La Sala encuentra que el legislador en la disposición demandada se sujetó estrictamente a lo dispuesto por los mandatos constitucionales sin excederse en su reglamentación.

CONTRALOR DEPARTAMENTAL-Causal de inelegibilidad por condena penal

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. Consignada la referida causal como una calidad personal del candidato que aspira a ser elegido como contralor departamental, y consagrada como una condición sine qua non a fin de generar la confianza y legitimidad necesaria que labor de vigilancia del manejo de los recursos públicos requiere, no resulta aceptable que la misma esté sujeta a graduaciones en el tiempo para su aplicación.

Referencia: Expediente No. D-1633

Acción pública de inconstitucionalidad contra los literales c) (parcial) y e) (parcial) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”.

Actor:

Orlando Rengifo Callejas.

Magistrado Ponente:

Hernando Herrera Vergara.

Santafé de Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Orlando Rengifo Callejas, en ejercicio de la acción pública consagrada en los numerales 6o. del artículo 40 y 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos apartes de los literales c) y e) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales”.

Al proveer sobre su admisión, mediante auto del 24 de abril de 1997, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera el concepto de rigor y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Adelantados todos los trámites y reunidos los requisitos previstos en la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991 para el proceso de constitucionalidad, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe, a continuación, el texto de la norma acusada, conforme a su publicación en el

Diario Oficial No. 42.938 del 12 de diciembre de 1996, subrayándose lo demandado:

“LEY 330 DE 1996

(diciembre 11)

por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 6o. Inhabilidades. No podrá ser elegido Contralor quien:

(...)

c) Durante el último año haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia;

(...)

e) Estarán igualmente inhabilitados quienes en cualquier época hayan sido condenados penalmente a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.”

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del actor, la norma acusada, en los apartes que se señalan, vulnera los artículos 13, 122, inciso final, y 272 de la Constitución Política.

Por una parte, consideró que las expresiones “...distrital o Municipal” contenidas en el literal c) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996, quebrantan el derecho a la igualdad (C.P., art. 13) de los candidatos a las contralorías departamentales, ya que quienes prestaron sus servicios en los distritos y en los municipios quedan excluidos de la posibilidad de ser elegidos como contralores departamentales, aún cuando por virtud del ejercicio de sus funciones no hubiesen sido fiscalizados por los mencionadas órganos de control ; de esta manera, en su

criterio, la disposición va más allá de la inhabilidad establecida en la Carta Política para la designación del contralor departamental (art. 272), generando, además, una desigualdad jurídica frente a los funcionarios nacionales que pueden candidatizarse para ese cargo, sin importar el amplio nivel de jerarquía por ellos detentado.

Igualmente, estimó que, con base en los incisos octavos de los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, las expresiones deben ser declaradas inexecutable, por cuanto la prohibición constitucional existente para acceder al cargo de contralor nacional, departamental o municipal sólo opera respecto de los cargos públicos desempeñados en el último año previo a la elección, siempre y cuando correspondan al mismo ámbito territorial.

Por otro lado, el demandante afirmó que la expresión cuestionada en el literal e) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996, desconoce el último inciso del artículo 122 constitucional, puesto que la única sentencia penal que inhabilita de por vida a una persona para acceder al ejercicio de funciones públicas, es la que deviene de la comisión de delitos contra el patrimonio del Estado; sin embargo, precisa que la prohibición contenida en la norma acusada generaliza la inhabilidad para toda clase de delitos, exceptuando exclusivamente a los políticos o culposos, en contradicción del ordenamiento superior, lo que, en su concepto, exige la declaratoria de inexecutable.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS.

Según informes de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 14 y 15 de mayo del presente año, dentro del proceso intervinieron las siguientes autoridades públicas:

1. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por intermedio de apoderado especial, el Ministerio de Justicia y del Derecho defendió la constitucionalidad de la disposición acusada, al considerar que el cargo presentado contra el literal c) censurado no debe prosperar, en razón a que transcribe textualmente lo dispuesto por el inciso 7o. del artículo 272 de la Carta Política.

Así mismo, manifestó que con la inhabilidad consagrada en el literal e) acusado, se cumple con el querer del Constituyente en el sentido de que las personas que detentan el poder público y ejerzan funciones públicas deben reunir ciertos requisitos de idoneidad y moralidad,

dada la especial dignidad que ofrece el cargo. Así las cosas, en su opinión, con tal preceptiva se busca permitir el acceso a cargo públicos, como el de contralor, únicamente a personas que han demostrado a lo largo de la vida una conducta intachable y un ejemplo de respeto a la ley, que otorgue a los administrados la seguridad de que quienes manejan asuntos públicos y fondos comunes, son personas de absoluta confianza.

Luego, indicó que la Constitución ha sido severa en fijar requisitos para ejercer altas dignidades, por lo que el legislador no podía dejar de lado la tendencia del Constituyente de depurar la administración pública, dentro de lo cual cobra importancia la ausencia absoluta de antecedentes penales para otorgar tranquilidad y seguridad a la comunidad, a la que eventualmente tendría que servir, en caso de resultar elegido.

Por todo lo anteriormente manifestado, el interviniente solicitó a esta Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas.

2. Contraloría General de la República.

Extemporáneamente al término de fijación en lista, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República presentó escrito justificando la constitucionalidad de la disposición demandada.

El interviniente hizo algunas consideraciones respecto al concepto de inhabilidad y a las características de la preceptiva acusada, señalando que no existe la pretendida inexequibilidad del literal c) cuestionado, toda vez que es la misma Constitución la que establece las inhabilidades o restricciones para ocupar el cargo de contralor general, departamental y municipal (C.P., arts. 267 y 272), por lo que los criterios de diferenciación allí establecidos resultan acordes con el ordenamiento superior, habida cuenta de que su fin principal es la moralización de la administración pública.

Adicionalmente, manifestó que el literal e) tachado por inconstitucional, tampoco violó la Carta Fundamental, toda vez que el legislador está facultado para establecer las inhabilidades que considere convenientes, en ampliación a la regulación mínima que en ese sentido la Constitución consagra para los funcionarios públicos, por lo cual debe ser declarada exequible.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Después de pronunciarse acerca de los requisitos constitucionales para acceder a la función pública y en particular al cargo de contralor departamental, el Procurador considera que, en desarrollo de las facultades concedidas por la Carta Política, el Congreso de la República debe establecer tales condiciones, teniendo en cuenta el respeto por los derechos a la igualdad y a la participación política de todos los ciudadanos, según lo señala la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema.

Según su criterio, existen inhabilidades constitucionales no sólo para ser elegido contralor departamental sino, adicionalmente, para acceder a la función pública, lo que refleja el querer del Constituyente de rodear la elección del contralor departamental de las mayores garantías en favor de todos los aspirantes, teniendo en cuenta los principios de transparencia y moralidad.

Sin embargo, para el Jefe del Ministerio Público la inhabilidad generada en el hecho de haber ocupado cargo público del orden distrital o municipal, que indica el artículo 272 de la Carta, sólo es aplicable a la elección de los contralores distritales o municipales, por lo que resulta contrario a la Constitución hacer extensiva la inhabilidad para la elección del contralor departamental, respecto de las personas que hayan ocupado cargo público en esos niveles territoriales.

Por otra parte, expresa que la inhabilidad prevista en el literal e) del texto legal demandado, relativa a la condena penal a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, resulta acorde con el ordenamiento constitucional, bajo el entendido de que se trata de condenas impuestas a servidores públicos que hayan incurrido en delitos contra el patrimonio del Estado, como así lo establece el inciso final del artículo 122 de la Carta.

Finalmente, ese alto funcionario considera que en la hipótesis de que dicha inhabilidad afecte a servidores públicos condenados por delitos diferentes a los señalados o a particulares que se encuentren en esa situación, el término de la inhabilidad debe ser fijado por el juez que determine la pena, ya que de otra manera se estaría imponiendo una sanción de carácter imprescriptible contraria al Estado Social de Derecho y violatoria de los derechos fundamentales a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una norma que hace parte de una ley de la República.

2. La materia en estudio.

En el caso que ocupa la atención de la Corte, el actor controvierte algunas disposiciones contenidas en el desarrollo constitucional referido al tema de las inhabilidades para acceder al cargo público de contralor departamental.

Por consiguiente, a fin de definir la constitucionalidad material de las disposiciones impugnadas, es necesario analizar los alcances constitucionales de la facultad legislativa para fijar el régimen de inhabilidades del contralor departamental, para determinar si las causales enunciadas en las normas acusadas son razonables y proporcionadas con el derecho ciudadano de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, con las respectivas excepciones legales.

3. Análisis de constitucionalidad de la disposición demandada.

3.1. Precisiones previas al examen de fondo.

La calidad de ciudadano da lugar al derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante el reconocimiento de una serie de actividades destinadas a facilitar su intervención en forma democrática, a través de los mecanismos de participación ciudadana y en ejercicio de la soberanía popular, a saber mediante : el voto, los plebiscitos, referendos, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y normativa, la revocatoria del mandato, la constitución de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, la facultad de ejercer acciones públicas, el control de sus gobernantes.

La potestad para ejercer funciones y cargos públicos (C.P., art. 40) igualmente constituye una forma de ejercicio político que comprende tanto el goce de un derecho fundamental para la

dirección y control de los intereses generales con participación en la función pública y así en las decisiones inherentes a la finalidad del Estado, así como el servicio a la comunidad, de conformidad con lo que dispongan el ordenamiento superior, la ley y el respectivo reglamento (C.P, arts. 40 y 123).

Al constituir un derecho fundamental, que trae consigo el cumplimiento de los fines estatales, el ingreso al desempeño de funciones públicas debe estar rodeado de garantías suficientes que provean al ejercicio del derecho, sin injerencias negativas que antepongan los intereses particulares en desmedro de los de carácter general y de sus verdaderos objetivos.

En ese orden de ideas, como lo ha expresado esta Corporación : “Fue propósito esencial del Constituyente de 1991 establecer un régimen rígido de inhabilidades, incompatibilidades y limitaciones para el ejercicio de los cargos públicos, con la fijación de reglas que determinen los requisitos y condiciones personales y profesionales necesarios para su acceso, a fin de que dicho ejercicio sea resultado de decisiones objetivas acordes con la función de buen servicio a la colectividad que garanticen que el desempeño del cargo público por parte de la persona a quien se designa o elige, tenga como resultado un adecuado cumplimiento de los fines del Estado que asegure la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”.1

Una regulación clara emitida con ese fin, propicia un tratamiento en términos igualitarios para los postulantes (C.P., art. 13), con vigencia del ejercicio de los derechos fundamental políticos, que a la vez incorpora y hace prevalecer los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad vigentes para el ejercicio de la función administrativa (C.P., art. 209). Así pues, si el cumplimiento de funciones públicas a cargo de los servidores estatales debe desarrollarse bajo los mandatos de los citados principios, necesariamente el ingreso para ejercerlas debe estar enmarcado dentro de sus mismos alcances.

Tanto la Constitución Política como el legislador intervienen para la conformación de una normatividad en esa misma dirección : la primera, al señalar algunas reglas básicas que constituyen los lineamientos generales que rigen los desarrollos que para el efecto se expidan y, el segundo, en virtud de su libertad de configuración normativa para determinar sobre el ejercicio de las funciones públicas en cabeza de los servidores del Estado (C.P., arts. 123, 293 y 150-23).

No se puede perder de vista que el ejercicio de la atribución legal tendiente a fijar los requisitos, condiciones y calidades relativas al ingreso a un determinado cargo público, produce una restricción del derecho a participar en la vida política, que no puede exceder un mínimo razonable y objetivo según lo indican los parámetros constitucionales, ni conllevar al desconocimiento de otros derechos fundamentales, como la igualdad, trabajo y escogencia de profesión u oficio (C.P., arts. 13, 25 y 26). Así lo advirtió esta Corporación :

El campo de aplicación de la normatividad que con esas características se expida, lo constituye toda la estructura del Estado, central o descentralizada, lo que implica que sus alcances deben extenderse a los respectivos órganos de control, de los cuales forman parte las contralorías, en sus distintos ámbitos de competencia.

Comoquiera que las actividades de control fiscal que realizan esos organismos implican una importante característica de la función pública, en cuanto permiten adelantar la vigilancia del manejo y destinación de los recursos públicos de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de las entidades territoriales, el desarrollo normativo que sobre el acceso a dichos cargos se consagre, en lo que concierne al titular del mismo, debe estar enderezado al cumplimiento y realización de los fines del Estado, con una clara definición de los requisitos exigidos a los candidatos a contralor, para preservar la moralidad y eficiencia de la administración, en aras de la protección del interés general de la comunidad.

En cuanto se refiere al ámbito territorial, descentralizado política y administrativamente, la Carta Fundamental dispone en su artículo 272, que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios en donde haya contralorías, corresponderá a éstas y será ejercida en forma posterior y selectiva, y que la relacionada con los municipios estará a cargo de las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales.

El Constituyente de 1991 al referirse a los requisitos para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal, defirió en el legislador la facultad para señalar “las demás calidades...” que se requieran para el desempeño de dicho cargo.

Lo anterior indica que la preceptiva constitucional autoriza al legislador a ampliar el conjunto de calidades que debe reunir el candidato a esa posición, para conformar un régimen propio

de inhabilidades que, sin excepción alguna, permitirán la elección o designación como contralor departamental, las cuales "...tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.", verbi gratia, la condena por delitos comunes, el ejercicio de jurisdicción o autoridad o el desempeño de cargos públicos, entre otras causales. 2

La atribución de señalar el régimen de inhabilidades para la elección del contralor departamental se concretó en la expedición de la Ley 330 de 1996 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.", la cual ha sido objeto de cuestionamientos constitucionales en la demanda sub examine.

En consecuencia, la labor de control fiscal, como cualquier otra función que se realice dentro del ámbito del servicio público, debe evidenciar actuaciones sujetas a los mencionados principios de moralidad, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia ; así, la escogencia de los servidores destinados a ejercerlo debe ser el resultado de requisitos y calidades personales y profesionales que aseguren el cabal cumplimiento de sus fines y la realización de los postulados constitucionales.

3.2. Examen de los cargos.

La referida Ley 330 de 1996 "Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales.", fue promulgada a objeto de reglamentar el funcionamiento de dichos órganos de control fiscal en las materias relativas al cargo de contralor departamental, en relación con su elección y posesión, las calidades e inhabilidades para desempeñarlo y las atribuciones asignadas, y a la competencia, naturaleza, estructura y planta de personal de dichos organismos, con particular énfasis en su fuente de financiamiento y autonomía presupuestal, en lo que a las apropiaciones departamentales para los respectivos gastos se refiere.

El Decreto-Ley 1222 de 1986 o Código de Régimen Departamental, en el capítulo IX establece una normatividad atinente al control fiscal en dicho orden territorial, que con la expedición de la mencionada Ley 330 de 1996 fue derogada parcialmente, en los artículos 244, inciso 3o., 245, 246 y 248, referentes al cargo de contralor departamental.

En el artículo 6o. de ese texto legislativo se consagran las causales de inhabilidad para la elección del contralor departamental, dos de las cuales -las consagradas en los literales c) y d)- son objeto de reparo constitucional por el actor en su libelo. Dichas inhabilidades se refieren a las condiciones negativas que reunidas en un ciudadano impiden aspirar a tal dignidad, por quienes hayan desempeñado cargo público, no sólo en el respectivo departamento sino también en el distrito o municipio (literal c.), y para aquellos que en cualquier época hayan sido condenados penalmente a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos (literal e.).

3.2.1. Constitucionalidad del Literal c) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996.

El literal c) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996, parcialmente acusado, dispone que no podrá ser elegido contralor departamental quien: “Durante el último año haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia” (Se subraya la parte acusada). Como motivo de la violación constitucional, el actor señala que las expresiones “...distrital o municipal”, allí contenidas, desconocen el principio a la igualdad del artículo 13 superior, en cuanto hacen extensiva la prohibición para acceder al cargo de contralor departamental, a quienes hayan desempeñado funciones en los niveles distrital o municipal, cuando, en su criterio, dicha restricción debe operar exclusivamente frente a los cargos públicos desempeñados en el respectivo ámbito departamental, como lo establecen los incisos octavos de los artículos 267 y 272 de la Constitución Política.

Sobre el particular, la Corte observa que el contenido normativo de la anterior disposición, en el segmento demandado, versa sobre la limitación al acceso de un cargo público, con un campo de aplicación que comprende no sólo a quienes se hayan desempeñado en el año anterior como servidores públicos dentro del mismo departamento, sino también para aquellos que hubiesen servido en ámbitos territoriales distintos, como el distrital y el municipal, dada la incorporación de las expresiones legales específicamente demandadas.

Como ya se señaló, la finalidad buscada al consagrar inhabilidades para el ejercicio de la función pública radica en la prevalencia de los intereses de la comunidad, con miras al cumplimiento de los fines del Estado dentro de unas condiciones claras de igualdad, transparencia y neutralidad ; por lo tanto, el interrogante que surge para aclarar, es si resulta constitucionalmente viable la remisión que la causal de inhabilidad en estudio hace a otros

órdenes territoriales distintos del departamental, con las restricciones que consecuentemente se derivan de esta decisión para el derecho de acceso al ejercicio de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 40 de la Carta.

Pues bien, se tiene que, de un lado, el artículo 272 de la Carta Fundamental, en sus incisos 1o. y 2o. consagra la función pública de la vigilancia de la gestión fiscal en los distintos órdenes territoriales, de la siguiente forma:

“La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

De lo anterior se destaca que cuando un municipio no cuenta con contraloría propia, la labor de control fiscal le compete a las de orden departamental, de manera que si alguien que ha ocupado un cargo público en el nivel municipal resulta elegido contralor departamental, terminaría controlando su propia gestión fiscal respecto de los bienes y recursos públicos, en virtud del mandato constitucional que ordena realizar dicho control en forma “posterior y selectiva” (art. 267).

Adicionalmente, el inciso 8o. del mismo artículo 272 de la Constitución Política preceptúa que :

“No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.”. (Subraya la Corte).

Con dicho precepto se establece una inhabilidad constitucional que justifica la exequibilidad de la norma demandada, puesto que nadie que haya ocupado un cargo público en un departamento, distrito o municipio durante el último año antes de postularse al cargo de contralor departamental, podrá ser elegido para desempeñar esa función.

De esta forma, se deduce que la razón para restringir el acceso al desempeño como contralor departamental, por haber ejercido el candidato funciones públicas con anterioridad a la postulación, en los ordenes territoriales mencionados y en el año inmediatamente anterior a la elección que efectúa la correspondiente asamblea departamental (C.P., art. 272), está dirigida a impedir el ingreso de personas que, de alguna forma, tuvieron la oportunidad, los

medios y las prerrogativas propias del ejercicio de funciones públicas, para incidir en su favor en una elección o nominación posterior, con clara violación del principio de igualdad de condiciones entre los demás postulantes (C.P., art. 13), y en detrimento de la prestación eficaz, moral, imparcial y pública de la función administrativa (C.P., art. 209), así como neutralizar la posibilidad de que se produzca un autocontrol de la gestión fiscal realizada.

Por lo tanto, la Sala encuentra que el legislador en la disposición demandada se sujetó estrictamente a lo dispuesto por los mandatos constitucionales sin excederse en su reglamentación ; en consecuencia, las expresiones “distrital o municipal” contenidas en el literal c) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996 son exequibles, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

3.2.2. Constitucionalidad del Literal e) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996.

El literal e) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996 establece que para desempeñar el cargo de contralor departamental : “Estarán igualmente inhabilitados quienes en cualquier época hayan sido condenados penalmente a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.” (Se subraya la parte demandada). Al respecto, el actor sostiene que con dicha inhabilidad se vulnera el último inciso del artículo 122 superior, puesto que la única sentencia penal que inhabilita de por vida a una persona para acceder al ejercicio de funciones públicas, es la que proviene de la comisión de delitos contra el patrimonio del Estado, pero que la prohibición contenida en esa preceptiva legal generaliza la inhabilidad para toda clase de delitos, salvo para los delitos políticos o culposos, contrariando de esta forma la Carta Política.

El precepto en mención presenta tres contenidos normativos esenciales que estructuran la inhabilidad consagrada en el citado literal c)., de la siguiente manera : 1. la prohibición de acceder al cargo de contralor departamental, cuando la persona ha sido condenada a pena privativa de la libertad, por delitos comunes ; 2. una regla exceptiva de aplicación a esa disposición, atinente a la comisión de delitos políticos o culposos ; y, 3. un mandato de vigencia ilimitada de la inhabilidad estipulada. Precisamente, el actor acusa el primero y último de esos contenidos por considerarlos excesivos a la luz de los propósitos constitucionales, y es a éstos a los cuales se concretará el presente estudio.

En primer término, los interrogantes por dilucidar se refieren, de una parte, a si existe alguna

restricción constitucional para que se instaure como causal de inhabilidad la condena penal a pena privativa de la libertad por cualquier delito, salvo los políticos y culposos, para acceder al cargo de contralor departamental, y, de otra, a cómo se compagina esa limitación con el derecho a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y la prohibición constitucional de imponer penas imprescriptibles, del artículo 28 superior.

Cabe destacar, que la Carta Política en su artículo 122 preceptúa como inhabilidad absoluta para el ejercicio de funciones públicas por los servidores públicos, la condena por delitos contra el patrimonio del Estado, sin perjuicio de las demás sanciones que señale la ley. La finalidad buscada con la norma aludida, fue la de evitar el ingreso a cargos públicos para quienes en cualquier época hubiesen sido condenados por delitos contra el erario público³, persiguiendo con ello una moralización de la administración pública.

Sobre el propósito moralizador frente al manejo de la cosa pública a través de la inhabilidad constitucional mencionada, que justifica la consagración de dicha causal con vigencia indefinida para los servidores públicos, la Corporación ya tuvo oportunidad de referirse en la Sentencia C-038 de 1996, con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, en los términos que se señalan en seguida:

“ El Constituyente puede erigir en causal de ineligibilidad permanente para ocupar ciertos cargos públicos, hechos y circunstancias muy diversas, inclusive ajenos a la voluntad de las personas, como acontece con la doble nacionalidad y el parentesco en algunos casos. No se ve porqué no pueda el Constituyente asociar el presupuesto constitutivo de una causal de inhabilidad, a la expedición de una sentencia condenatoria por la comisión de un delito contra el patrimonio público. La defraudación previa al erario público, es un precedente que puede legítimamente ser tomado en consideración por la Constitución, para impedir que en lo sucesivo la persona que por ese motivo fue condenada penalmente asuma de nuevo el manejo de la cosa pública. El propósito moralizador que alienta la Constitución no se ha detenido ante las causales de ineligibilidad que por causas idénticas se aplican a los condenados que aspiran a ser Congresistas(...).”.

Los criterios expuestos en la anterior referencia jurisprudencial, cobran importancia para el caso de los órganos de control, en especial, respecto de los de naturaleza fiscal, de interés para este examen, si se tiene en cuenta que la vigilancia de la gestión sobre los bienes del

Estado requiere de la actividad de personas de absoluta confianza para la comunidad, como una forma más de garantizarle un uso eficiente y apropiado de los mismos, evitando su despilfarro y actos que incorporen corrupción administrativa frente a su disposición.

Entonces, el Constituyente de 1991 autorizó al legislador para regular el ejercicio de las funciones públicas (C.P., art. 123 y 150-23) ; - además, determinó para los servidores públicos una inhabilidad que impide su acceso al ejercicio de las mismas cuando en su contra exista una condena por delitos contra el patrimonio del Estado (C.P., art. 122) ; y, - por último, señala los requisitos para el ingreso al cargo de contralor departamental, atinentes a la nacionalidad colombiana por nacimiento, ciudadanía, edad y formación profesional del candidato, la prerrogativa para establecer las demás condiciones requeridas (C.P., art. 272).

Sea la oportunidad para anotar, que el legislador, para acometer esa actividad, cuenta con una amplia discrecionalidad para “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.”⁴, lo que implica que 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).

Consignada la referida causal como una calidad personal del candidato que aspira a ser elegido como contralor departamental, y consagrada como una condición sine qua non a fin de generar la confianza y legitimidad necesaria que labor de vigilancia del manejo de los recursos públicos requiere, no resulta aceptable que la misma esté sujeta a graduaciones en el tiempo para su aplicación, por las siguientes razones :

- De un lado, porque el objetivo que la misma entraña es que la persona escogida para desempeñarse como contralor departamental, en ningún momento de su vida haya tenido una conducta delictiva que hubiera atentado en contra de un bien jurídicamente protegido, resultando de esta manera coherente con los fines constitucionalmente vigentes y proporcional a los mismos, al otorgarle al desempeño de tan importante cargo un ambiente de moralidad, probidad, idoneidad, imparcialidad y eficacia.

- Adicionalmente, si bien la inhabilidad para ejercer funciones públicas puede constituir una pena accesoria a la condena principal, cuando la misma sea impuesta como resultado de un proceso penal o en el evento de que dicha decisión provenga de la realización de un trámite disciplinario, una vez determinada la responsabilidad del procesado, goza de naturaleza y finalidad distinta a aquella que configura una restricción al ejercicio del derecho político para el ejercicio de un cargo o funciones públicas, como sucede en el caso analizado, ya que, para el primer evento, la medida representa una sanción penal, en cambio, en el segundo, se

refiere al cumplimiento de ciertos requisitos para acceder al cargo.⁵

- De otro lado, frente a los fines propuestos, se observa una diferencia clara entre la causal erigida para quien pretende acceder al cargo de contralor departamental y que le impide su ingreso efectivo y la sanción de inhabilidad para ejercer funciones públicas establecida en el proceso penal ; ésta última pretende compensar a la sociedad por el perjuicio causado por la afectación de un bien jurídico protegido mientras que la primera busca asegurar un ingreso y ejercicio a la función pública, en desarrollo de principios de moralidad y eficacia de la misma.

Por último, esta Corporación ha sostenido que “(...) La razonabilidad de un criterio o distinción puede contrastarse a la luz de la Constitución cuando ella misma lo ha utilizado. En estos casos, es legítimo y obligado observar la pauta o valoración, positiva o negativa, que se deriva de la Constitución. Es evidente que la apelación que el Legislador haga a un criterio estigmatizado por la Constitución, puede significar la inexequibilidad de la norma legal, de la misma manera que abona su exequibilidad el empleo de un criterio prohijado por aquélla en una situación semejante.”⁶.

Por consiguiente, al consagrarse en la Carta Política regulaciones comparables con la disposición demandada, en cuanto a la calidad allí exigida para el postulante al cargo de contralor del departamento y respecto de la imprescriptibilidad de la misma, dada su correlatividad fáctica, como ocurre con el caso del contralor general de la república, cuando en el artículo 267 de la Carta se dispone que : “(...) Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.”, no existe fundamento constitucional que impida que los desarrollo legislativos sobre situaciones análogas adopten los elementos esenciales de los criterios que inspiraron dicha regulación , máxime si comparten idéntico fundamento teleológico.

Así las cosas, la Corte encuentra que no es de recibo el cargo formulado por el actor contra los apartes acusados del literal c) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996, mediante los cuales se restringe el ingreso al cargo de contralor departamental, tanto a servidores públicos como a particulares, por haber sido el candidato al mismo condenado previamente a una pena privativa de la libertad por delitos comunes, sin restricción temporal, por cuanto armonizan y desarrollan los mandatos constitucionales, y en nada contradicen el ordenamiento superior

vigente, razón por la cual serán declarados exequibles.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero. Declarar EXEQUIBLES las expresiones “distrital o municipal” contenidas en el literal c) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados del literal e) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-380/97, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

2 Ver la Sentencia C-558/94, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

3 Gacetas Constitucionales Nos. 68, 78, 113 y 122 de 1991

4 Sentencia C-194/95, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Ver la Sentencia C-631/96, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

6 Sentencia C-373 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.