

C-617-97

Sentencia C-617/97

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES-Facultad legislativa para establecerlas

INCOMPATIBILIDADES-Extensión en el tiempo

La extensión de las incompatibilidades en el tiempo no está prohibida por la Constitución Política y, por el contrario, ella misma utiliza esa modalidad de prescripción de conductas, llevando el término de la incompatibilidad más allá del lapso de ejercicio del cargo.

INHABILIDADES PARA PERSONERO-Por sanción disciplinaria

Una función como la del Personero Municipal o Distrital, que implica, en su ámbito territorial, la representación del interés de la legalidad y la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, la defensa de los derechos fundamentales, la imposición de sanciones disciplinarias a quienes desempeñen funciones públicas, la interposición de acciones públicas, la promoción de procesos judiciales y la intervención en las mismas, es de suyo delicada y demanda la mayor confiabilidad en quien haya de ejercitarla. Que el legislador exija a los aspirantes al cargo una hoja de vida sin mancha, específicamente en el plano disciplinario -que es primordialmente el que correrá a cargo del Personero en el municipio o distrito- en modo alguno significa una sanción irredimible para quien fue ya sancionado, sino la garantía para el conglomerado acerca del adecuado comportamiento anterior de quien pretende acceder a la gestión pública correspondiente.

Referencia: expedientes D-1681; D-1682 y D-1687

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47 (parcial) y 174 (parcial) de la Ley 136 del 2 de junio de 1994.

Actores: Washington Barrios Núñez, Efraín Segundo Negrette Torres Y Germán Ricardo Ortiz González.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos WASHINGTON BARRIOS NUÑEZ, EFRAIN SEGUNDO NEGRETTE TORRES y GERMAN RICARDO ORTIZ GONZALEZ, haciendo uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, han presentado ante la Corte demandas de inconstitucionalidad, acumuladas por decisión de la Sala Plena, contra los artículos 47 (parcial) y 174 (parcial) de la Ley 136 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTOS

Los textos acusados son del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

“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:

(...)

ARTICULO 47.- DURACION DE LAS INCOMPATIBILIDADES: Las incompatibilidades de los concejales tendrán vigencia desde el momento de su elección y hasta seis meses posteriores al vencimiento del período respectivo. En caso de renuncia, dichas incompatibilidades se mantendrán durante los seis meses siguientes a su aceptación, salvo para ser nombrado en

el cargo de Alcalde Municipal por decreto cuando las circunstancias lo exigieren.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de concejal, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

ARTICULO 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;
- b) Haya ocupado durante el año anterior, cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio;
- c) Haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos;
- d) Haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo;
- e) Se halle en interdicción judicial;
- f) Sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervienen en su elección, con el alcalde o con el procurador departamental;
- g) Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio;
- h) Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres meses anteriores a su elección.”

III. LA DEMANDA

El actor EFRAIN SEGUNDO NEGRETTE TORRES considera que el artículo 47, acusado

parcialmente, vulnera lo dispuesto por el 25 de la Constitución Política.

Afirma que, en la disposición legal acusada, el término de duración de las incompatibilidades de los concejales es mucho más amplio y desventajoso que el fijado en los artículos 181 y 299 del texto constitucional para los congresistas y diputados a asambleas departamentales, los cuales se limitan a la duración del período constitucional.

Considera que la norma establece un trato discriminatorio y que no respeta el mandato constitucional según el cual “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”.

A pesar de no haber señalado en la demanda, como norma violada, el artículo 13 de la Constitución, asegura que se presenta un trato desigual en cuanto a los beneficios económicos que reporta el ejercicio del cargo de congresista frente al del concejal, toda vez que el primero goza de asignación mensual y el segundo de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias.

El ciudadano WASHINGTON BARRIOS NUÑEZ, quien demanda el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, argumenta que la norma impone límites que contradicen lo dispuesto por los artículos 2, 13 y 40, numeral 7, de la Constitución Política.

Menciona que, si el Constituyente del 91 no estableció barreras para que los ciudadanos accedan al ejercicio de cargos públicos, no le es posible a la ley fijarlas. De aceptarse lo contrario -afirma el actor-, se estaría desconociendo el artículo 2 de la Constitución, el cual afirma que el “Estado debe promover la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida política y administrativa.”

Observa que el literal demandado vulnera el artículo 13 de la Constitución, toda vez que esta inhabilidad no se aplica a quienes aspiren a ejercer el cargo de Procurador General de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 201 de 1995, a pesar de pertenecer tanto los personeros municipales como el Procurador General al Ministerio Público.

Por último, considera el actor que la inhabilidad objeto de la presente demandada viola el ejercicio de derechos políticos, tales como el señalado en el numeral 7 del artículo 40 de la Carta, ya que el mandato superior determina en forma inequívoca las limitaciones que sólo

operan para los colombianos que adquirieron la doble nacionalidad.

Por su parte, el ciudadano GERMAN RICARDO ORTIZ GONZALEZ afirma que el literal d) del artículo 174 demandado, vulnera los artículos 1, 2, 3, 4-2, 5 y 13, 22, 25, 28, 40 -numerales 1 y 7-, 84, 85, 118, 133 y 280 de la Constitución Política.

El demandante asimila la función que desempeña el personero municipal con la del Procurador. Por lo tanto -afirma-, ambos funcionarios deben ser objeto del mismo trato a nivel constitucional y legal, en cuanto a su régimen de incompatibilidades e inhabilidades.

Para el actor, resulta ilógico y contraría principios constitucionales como el de igualdad, equidad y justicia, el hecho de que un funcionario de menor jerarquía, como lo es el Personero Municipal, no pueda posesionarse para ejercer este cargo cuando “haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo”, inhabilidad que no se contempló para desempeñar el cargo de Procurador General de la Nación.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana ANA VICENTA NIEBLES GUTIERREZ allega escrito mediante el cual coadyuva las demandas objeto de la presente acumulación.

Considera que el artículo 47 demandado vulnera el 25 de la Constitución Política, al contrariar el derecho fundamental al trabajo, y por tanto deduce que en la disposición legal se encuentra un rechazo al principio de la buena fe, también de rango constitucional.

Por lo anterior -resalta la ciudadana interviniente- no se encuentra justificación alguna a la actitud del Legislativo, consistente en hacer perdurar en el tiempo las incompatibilidades previstas para los concejales, tanto en la Ley 136 como en el Decreto 2626, ambos de 1994.

Comparte los argumentos expuestos por el demandante ORTIZ GONZALEZ, pero considera que el literal d) del artículo 174 demandado, no sólo se opone a las disposiciones constitucionales relacionadas sino que también choca con el Preámbulo de la Carta Política.

Plantea la coadyuvante que, equiparando la calidad de Personero Municipal a la de Defensor del Pueblo, se observa que en la Ley 24 de 1992, en la cual se consagran las inhabilidades

para ejercer este cargo, no se contempla en ningún caso la establecida en el aparte demandado.

Concluye afirmando que la norma impugnada se enfrenta al artículo 28 de la Constitución Política, según el cual no habrá en Colombia penas ni medidas de seguridad imprescriptibles.

En primer término, declara el interviniente que con el establecimiento de inhabilidades no se está violando en principio el derecho a la igualdad, sino que en desarrollo de un postulado de convivencia superior, como es el de prevalencia del interés general, se está buscando una persona que cumpla con las más altas calidades para ejercer dignidades, como es en este caso el Ministerio Público a nivel del Personero Municipal. Por esta misma prevalencia - continúa-, aquellos que son excluidos de la posibilidad de aspirar al indicado cargo, con base en lo expuesto, ven limitado pero no violado su derecho de igualdad de oportunidades.

En segundo lugar, sostiene que la inhabilidad consagrada en el literal b) de la Ley 136 de 1994 no es exclusiva para los aspirantes al cargo de Personero Municipal, sino que también se aplica a quienes aspiren a desempeñarse como contralores departamentales. Tal limitación a los derechos de igualdad, de ejercicio de control político, de trabajo, se erige como razonable y justificada, lo cual sostiene por sí sola la constitucionalidad de la inhabilidad demandada.

En cuanto al literal d) de la Ley 136 de 1994, considera que debe interpretarse en el sentido de que las sanciones que impiden acceder al cargo de Personero, a las cuales se refiere el aparte demandado, son del mismo tipo de sanciones que impiden acceder al cargo de Procurador General de la Nación o Procurador Delegado -superiores funcionales del Personero-, esto es, la expulsión de la profesión.

En criterio del Ministerio de Justicia y del Derecho, declarar inconstitucional el referido literal llevaría a que pudiera acceder al cargo de representante del Ministerio Público en el nivel municipal, sin ningún tipo de impedimento, cualquier particular que por sus reprochables prácticas hubiera sido sancionado con la suspensión o expulsión de la respectiva profesión, configurando ello un grave atentado contra el interés común que lleva consigo el ejercicio del control y vigilancia de la Administración. “Declararlo simplemente exequible -concluye- implicaría aceptar el trato restrictivo que se le da sin causa alguna a los requisitos para

ejercer como personero municipal”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 e inexecutable el literal d) de la misma disposición.

Ante todo, afirma que el derecho a ser elegido debe ejercerse bajo las condiciones señaladas en la Constitución y en la Ley, y por ello se estableció el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, con el fin de procurar el logro de la moralidad y transparencia requeridos para el ejercicio y respeto a los principios que rigen la función pública.

Por lo anterior, considera que el literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, no lesiona el 13 de la Constitución Política, ya que no desconoce la igualdad de todos los ciudadanos, sino que tiene en cuenta la necesidad de otorgar tratamiento distinto a personas que no están en igualdad de condiciones. El legislador pretende, en su concepto, que quienes se encuentren incurso en la situación que origina la inhabilidad señalada, se aparten de la contienda electoral, por cuanto se presume que no van a asistir a ella en igualdad de condiciones, frente a otros aspirantes que no se vincularon con la función pública.

En segundo lugar, desarrolla el tema de las sanciones por faltas a la ética profesional, las cuales, en criterio del Ministerio Público, adquieren el carácter de penas irredimibles.

Considera que las inhabilidades son condiciones señaladas por el Constituyente o el legislador, mediante las cuales se establecen los requisitos para adelantar actuaciones jurídicas y las sanciones en caso de no cumplirse.

Por tanto -concluye-, la inhabilidad basada en el hecho de haber sido sancionado disciplinariamente un funcionario público por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo significa el establecimiento de un régimen sancionatorio con carácter irredimible, contrario a lo establecido por el artículo 40, numeral 7, de la Constitución Política, que garantiza a los ciudadanos el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para resolver en definitiva sobre la inconstitucionalidad planteada, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, ya que las normas acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. Delimitación del campo de esta providencia. Efecto del rechazo de la demanda de inconstitucionalidad

No se ocupará la Corte en resolver sobre la demanda instaurada por el ciudadano EFRAIN SEGUNDO NEGRETE TORRES en contra del artículo 47 de la Ley 136 de 1994. Ella fue rechazada por el Magistrado Sustanciador mediante auto del 27 de mayo de 1997, que no fue suplicado, con base en la previa existencia de fallo sobre exequibilidad del precepto acusado (Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995), por lo cual, habiendo operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, carecía de objeto la tramitación del juicio pretendido, como lo ha venido sosteniendo esta Corporación.

En firme la providencia mediante la cual se rechaza una demanda de inconstitucionalidad, bien por no haberse interpuesto el recurso de súplica ante la Sala Plena, ya porque ella hubiere confirmado tal decisión, no se inicia el proceso de constitucionalidad en ninguna de sus etapas y, en consecuencia, respecto de la norma correspondiente no debe recaer fallo alguno de la Corte Constitucional. Ni siquiera en el caso de ordenar estarse a lo resuelto, en el evento de la cosa juzgada, pues ello implicaría el reconocimiento de que había proceso en curso, lo cual no ocurre, toda vez que la providencia de rechazo, una vez ejecutoriada o confirmada, pone término a toda actuación y evita la iniciación del juicio de constitucionalidad.

Así las cosas, esta Sentencia cobijará tan sólo las demandas que, parcialmente, han sido incoadas contra el artículo 174 de la Ley 136 de 1994.

3. Atribuciones del legislador para contemplar las inhabilidades aplicables a los cargos públicos de los niveles municipal y distrital

El artículo 174 de la Ley 136 de 1994, a dos de cuyos numerales se refieren las demandas, está dedicado a establecer con carácter general las causas por las cuales una persona no

puede ser elegida como Personero Municipal o Distrital. Se trata, en realidad, de señalar requisitos para el desempeño de tal cargo, si bien vistos bajo su expresión negativa. Son inhabilidades o inelegibilidades, que, una vez configuradas, impiden, por mandato de la ley, que la elección recaiga sobre la persona afectada por los hechos antecedentes contemplados en la disposición.

De conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y para la efectividad del mismo se le garantiza el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40, numeral 7, C.P.).

Ya la Corte, en Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992, puso de presente que se trata de un derecho fundamental, en los siguientes términos:

“Está de por medio, sin lugar a dudas, la efectividad de un derecho que, si bien, dada su naturaleza política, no ha sido reconocido por la Constitución a favor de todas las personas sino únicamente a los ciudadanos colombianos que no sean titulares de doble nacionalidad, tiene, respecto de ellos, el carácter de fundamental en cuanto únicamente la seguridad de su ejercicio concreto permite hacer realidad el principio de la participación, que se constituye en uno de los esenciales dentro de la filosofía política que inspira nuestra Carta, lo cual encuentra sustento no solo en la misma preceptiva constitucional, en su Preámbulo y en sus artículos 1, 2, 3, 40, 41, 103 a 112, entre otros, sino en el texto de la papeleta por medio de la cual el pueblo colombiano votó abrumadoramente el 27 de mayo de 1990 por la convocatoria de una Asamblea Constituyente, cuyo único propósito expreso consistió en “fortalecer la democracia participativa”.

No puede ser ajeno a la garantía constitucional de los derechos esenciales del hombre el ejercicio cierto de los que se enmarcan dentro del ámbito de la participación política, ya que éstos también son inherentes a la naturaleza humana, la cual exige, como algo derivado de su racionalidad, la opción de tomar parte en el manejo de los asuntos públicos. Ello, desde luego, sobre la base de que exista con el Estado el vínculo de la nacionalidad y de que se cumplan los requerimientos constitucionales y legales para su ejercicio.

Desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, se plasmó, como derecho del ciudadano, el de ser

admitido a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otro criterio de distinción que el derivado de sus virtudes y de sus talentos, principio ratificado por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) cuando declaró en 1969 que todo ciudadano debe gozar del derecho y la oportunidad de “tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

El mismo principio había quedado plasmado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fueron aprobados por el Congreso de Colombia mediante la ley 74 de 1968.

El derecho específico al ejercicio de cargos y funciones públicas merece protección, a la luz de la Constitución colombiana, no únicamente por lo que significa en sí mismo sino por lo que representa, al tenor del artículo 40, como medio encaminado a lograr la efectividad de otro derecho -genérico- cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, a objeto de realizar la vigencia material de la democracia participativa”.

También según la Constitución, quienes son elegidos para desempeñarse en los distintos cargos públicos, a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, pertenecen a la categoría de los servidores públicos (art. 123 C.P.) y, en consecuencia, “están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

Entonces, tanto el acceso al cargo como su permanencia en él están supeditados a los requisitos y exigencias que consagra el ordenamiento jurídico -la Constitución y la ley-, sin que la definición de tales reglas, exigibles a los aspirantes, impliquen per se un desconocimiento del derecho fundamental en cuestión, ya que son condiciones necesarias para el ejercicio de la gestión pública, cuyo origen reside finalmente en la necesidad de asegurar la idoneidad del servidor del Estado con miras a asegurar la prevalencia del interés

general (art. 1 C.P.). Y, mientras al consagrarlas, el legislador no entre en colisión con mandatos o restricciones de carácter imperativo plasmados en la propia Constitución, ni preceptúe reglas contrarias a la razón o desproporcionadas respecto del objetivo buscado, actúa dentro del ámbito de sus facultades.

La Corte debe reiterar que, como lo dijo en su Sentencia C-194 del 4 de mayo de 1995, es precisamente al legislador al que corresponde, dentro de un ámbito de discrecionalidad que sólo encuentra como límites los que surgen de la propia Carta Política, “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”.

Ahora bien, el espectro de atribuciones del legislador cobija sobre este particular no solamente los cargos que se desempeñan a nivel nacional sino también los que se ejercen en las entidades territoriales, que según el artículo 287 de la Constitución gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y se gobiernan por autoridades propias, dentro de los límites de la misma Constitución y la ley.

De manera expresa, el artículo 293 de la Carta Política señala que, sin perjuicio de lo establecido en ella, será la ley la que determine las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fechas 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.

De conformidad con el artículo 299 de la Constitución, es también del resorte de la ley la fijación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados a las asambleas departamentales. El 303 dispone lo propio respecto de las calidades, requisitos, inhabilidades o incompatibilidades de los gobernadores, exigiendo el 304 que el régimen de ellas sea “no menos estricto que el establecido para el Presidente de la República”.

De acuerdo con el artículo 312 de la Constitución Política, la ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, mientras el 320 Ibídem atribuye a la ley la competencia para señalar, en cuanto a los municipios, en sus distintas categorías, el régimen para su organización, Gobierno y administración.

En lo que toca con los personeros municipales, el artículo 313, numeral 8, de la Constitución confía a los concejos municipales la función de elegirlos para el período que fije la ley. Será ésta, por supuesto, la que determine los requisitos para desempeñar el cargo y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, según la regla general que resulta de los artículos 123 y 287 de la Carta Política y de la cláusula general de competencia, en cabeza del Congreso Nacional, nacida de los artículos 113 y 150 *Ibídem*.

En cuanto a los distritos y sus personeros, además de lo dicho, el artículo 322 de la Constitución estipula que el régimen político, fiscal y administrativo de aquéllos será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

La Corte considera que, bajo la estructura normativa que acaba de resaltarse, el Congreso de la República podía establecer, como lo hizo en la norma acusada, causales y razones de inelegibilidad de los personeros distritales y municipales.

4. Las causales impugnadas

El literal b) del artículo 174 de la Ley 136 de 1994 prohíbe que sea elegido Personero Municipal o Distrital quien haya ocupado durante el año anterior cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio.

Al decir de los actores, este precepto es inconstitucional por establecer barreras para el ejercicio de un cargo público sin que la Constitución las haya previsto; por extender el término de duración de las incompatibilidades de los concejales de manera desventajosa respecto de los congresistas y diputados; y por no haber sido contemplada la misma inhabilidad para el caso del Procurador General de la Nación, quien es cabeza del Ministerio Público.

La Corte Constitucional, frente a esos cargos, debe manifestar:

-El legislador, como ya se expresó, goza de autorización constitucional para establecer causales de inhabilidad e incompatibilidad en cuanto al ejercicio de cargos públicos, y al hacerlo, en tanto no contradiga lo dispuesto por la Carta Política y plasme reglas razonables y proporcionales, le es posible introducir o crear los motivos que las configuren, según su

propia verificación acerca de experiencias anteriores y su evaluación sobre lo que más convenga con el objeto de garantizar la transparencia del acceso a la función pública, de las sanas costumbres en el seno de la sociedad y de la separación entre el interés público y el privado de los servidores estatales, sin que necesariamente los fenómenos que decida consagrar en la calidad dicha tengan que estar explícitamente contemplados en el texto de la Constitución. Exigirlo así significaría quitar a la ley toda iniciativa en materias que son propias de su papel en el plano de la conformación del orden jurídico, despojando de contenido la función legislativa misma.

Considera la Corte que, además, la ley está llamada a desarrollar, no a repetir los preceptos de la Constitución, lo que implica que el Congreso de la República tiene a su cargo, a través de la función legislativa, la responsabilidad -básica en el Estado Social de Derecho- de actualizar el orden jurídico, adaptando la normatividad a la evolución de los hechos, necesidades, expectativas y prioridades de la sociedad, lo que exige reconocerle un amplio margen de acción en cuanto a la conformación del sistema legal, por las vías de la expedición, la reforma, la adición y la derogación de las normas que lo integran.

De ello resulta que el establecimiento legal de elementos nuevos, no contenidos en la Constitución, no vulnera de suyo la preceptiva de ésta. La inconstitucionalidad material de la ley -repite la Corte- exige como componente esencial el de la confrontación entre su contenido, considerado objetivamente, y los postulados y mandatos del Constituyente. Si tal factor no puede ser demostrado ante el juez constitucional o encontrado por éste en el curso del examen que efectúa, no puede haber inexequibilidad alguna.

-La extensión de las incompatibilidades en el tiempo no está prohibida por la Constitución Política y, por el contrario, ella misma utiliza esa modalidad de prescripción de conductas, llevando el término de la incompatibilidad más allá del lapso de ejercicio del cargo, tal como lo hace en su artículo 181, cuando al estipular la vigencia de las que afectan a los congresistas ordena que, en caso de renuncia, se mantengan durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Adicionalmente, nada hay en la Carta Política que impida al legislador ampliar el término de las incompatibilidades que consagra.

La Corte señaló al respecto:

“El objetivo de estas normas es muy claro: se trata de impedir que se confunda el interés privado del congresista, directo o indirecto, con los intereses públicos; evitar que el congresista pueda valerse de la influencia inherente a su función para derivar cualquier tipo de provecho en nombre propio o ajeno.

El señalamiento constitucional de incompatibilidades implica necesariamente la consagración de límites y excepciones a la actividad de la persona, la cual no estaría cobijada por ellos si no fuera por el cargo que desempeña. Desde ese punto de vista comporta un trato diferente al aplicable para los demás pero justificado en razón de los superiores intereses públicos.

La incompatibilidad significa imposibilidad jurídica de coexistencia de dos actividades. Dada la situación concreta del actual ejercicio de un cargo -como es el de congresista para el caso que nos ocupa- aquello que con la función correspondiente resulta incompatible por mandato constitucional o legal asume la forma de prohibición, de tal manera que, si en ella se incurre, el propio ordenamiento contempla la imposición de sanciones que en su forma más estricta llevan a la separación del empleo que se viene desempeñando. En nuestro sistema, por ejemplo, la violación del régimen de incompatibilidades por parte de los congresistas ocasiona la pérdida de la investidura (artículo 183, numeral 1, de la Constitución) y, además, en cuanto sea pertinente, está sujeta a la imposición de las sanciones penales que la ley contempla.

Resulta consecuente con los indicados propósitos la norma del artículo 181 de la Constitución, a cuyo tenor las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo y, en caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-349 del 4 de agosto de 1994).

(...)

En otros términos, estamos ante aquello que no puede hacer el congresista de manera simultánea con el desempeño de la gestión pública que le corresponde, por entenderse que, si las actividades respectivas fueran permitidas, se haría daño al interés público en cuanto se haría propicia la indebida influencia de la investidura para fines particulares.

De allí que haya sido vedado a los miembros del Congreso, durante el período constitucional

-y, en caso de renuncia, durante el año siguiente a su aceptación si el lapso para el vencimiento del período fuere superior-, desempeñar cualquier cargo o empleo público o privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos; ser apoderados ante las mismas; celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste (artículos 180 y 181 de la Constitución).

Debe observarse que la Constitución no agotó el catálogo de las incompatibilidades aplicables a los congresistas, pues, a la luz de sus preceptos, bien puede el legislador introducir nuevas causales de incompatibilidad igualmente obligatorias". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-497 del 3 de noviembre de 1994).

Tampoco existe regla en cuya virtud el término de las incompatibilidades o inhabilidades para los cargos que se desempeñan en las entidades territoriales deba tener por límite el que la Constitución ha previsto para los miembros del Congreso.

Pero, al margen de ello, la disposición impugnada no crea una causa de incompatibilidad ni estatuye el término de una de ellas, menos todavía para los concejales municipales, como se afirma en una de las demandas. De su texto resulta sin dificultad que el legislador estableció una inhabilidad para ser elegido Personero Municipal o Distrital, consistente en el hecho de haber desempeñado cargos públicos en la respectiva entidad territorial -distrito o municipio- dentro del año anterior.

Busca la norma impedir que se utilice el poder para favorecer o auspiciar la campaña en búsqueda de la elección, lo cual se aviene sin esfuerzo al sentido y a los objetivos de las inhabilidades, resguarda la confianza pública en la autonomía de los concejales al elegir y protege la igualdad de condiciones entre los distintos candidatos al cargo de Personero.

Aplica, entonces, el legislador los principios que el Constituyente tuvo en cuenta al establecer que no pueden ser congresistas quienes hubiesen ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. No es inconstitucional que lo haya hecho.

-Tampoco se estima violada la Carta Política por razón de la diferencia entre la inhabilidad concebida en el precepto que se acusa, para el caso del Personero, y las aplicables al Procurador General de la Nación. Lo referente a las inhabilidades e incompatibilidades de éste corresponde establecerlo a la ley, como lo prevé el artículo 279 de la Constitución, la cual, una vez señalada esa competencia, deja el legislador en libertad de ejercerla, es decir que no se puede sostener una imposición constitucional que atribuya al régimen correspondiente el carácter de límite o tope respecto del que el mismo legislador puede prever para otros cargos del Ministerio Público, como el de Personero. Ningún motivo puede aceptarse para suponer que las inhabilidades o incompatibilidades que la ley consagre para los personeros municipales o distritales deban ser iguales o menos rigurosas que las señaladas para el Procurador General o para otros funcionarios a nivel nacional. El legislador es el encargado de definir lo pertinente, ajustando la regla que plasme a las características de los empleos y a su apreciación sobre las disposiciones que resulten ajustadas y convenientes a ellas.

-El literal d) del mismo artículo 174, objeto de estudio, impide la elección como Personero de quien haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo, lo que parece a los demandantes discriminatorio, inequitativo, desproporcionado e injusto, y al Procurador General de la Nación una sanción irredimible que, en su criterio, vulnera también el artículo 40, numeral 7, de la Constitución por impedir el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

La Corte Constitucional debe reiterar que cuando el legislador prohíbe la elección de una persona para un cargo por el hecho de haber sido ella sancionada penal o disciplinariamente, sin establecer un término máximo hacia el pasado, alusivo al momento en el cual se impuso la sanción, no establece una pena irredimible, sino que se limita a prever un requisito adecuado a la índole y exigencias propias de la función pública que se aspira a desempeñar. No se trata de aplicar a quien ya fue sancionado una sanción, castigo o pena adicional, sino de subrayar que la confianza pública en quien haya de cumplir determinado destino o de ejercer cierta dignidad exhiba unos antecedentes proporcionados a la responsabilidad que asumiría si fuera elegido, en guarda del interés colectivo.

Así, una función como la del Personero Municipal o Distrital, que implica, en su ámbito territorial, la representación del interés de la legalidad y la vigilancia del cumplimiento de la

Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, la defensa de los derechos fundamentales, la imposición de sanciones disciplinarias a quienes desempeñen funciones públicas, la interposición de acciones públicas, la promoción de procesos judiciales y la intervención en las mismas, es de suyo delicada y demanda la mayor confiabilidad en quien haya de ejercitarla. Que el legislador exija a los aspirantes al cargo una hoja de vida sin mancha, específicamente en el plano disciplinario -que es primordialmente el que correrá a cargo del Personero en el municipio o distrito- en modo alguno significa una sanción irredimible para quien fue ya sancionado, sino la garantía para el conglomerado acerca del adecuado comportamiento anterior de quien pretende acceder a la gestión pública correspondiente.

El objeto de la norma, bajo esa perspectiva, está referido al régimen legal propio para la elección, en cuanto al cargo del que se trata; no radica entonces en la restricción al ejercicio del derecho a ejercer funciones o cargos públicos, ni tampoco en la consagración de sanciones o penas por haber incurrido en ciertas faltas.

A no dudarlo, se quebrantaría la Constitución y se desconocerían no solamente el derecho de acceso al ejercicio de cargos públicos sino la propia libertad, el derecho al trabajo y el derecho a la igualdad, si lo consagrado en el precepto legal pudiera entenderse o aplicarse en el sentido de que el sancionado disciplinariamente no pudiera ser admitido al desempeño de ningún empleo, quedando excluido de manera absoluta y general. Pero no es eso lo que resulta de la disposición examinada, alusiva tan sólo al cargo de Personero, en consideración a éste y a la índole de la función pública que implica.

Por ello, la Corte estima que los cargos formulados carecen de fundamento. El numeral materia de ataque será declarado exequible.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, una vez cumplidos los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991 y oído el concepto del Procurador General de la Nación, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los literales b) y d) 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.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General