

Sentencia C-952/01

DERECHO DE PARTICIPACION EN LA CONFORMACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PODER POLITICO-Límites

FUNCION PUBLICA-Ingreso al ejercicio

REGIMEN DE INHABILIDADES-Finalidad moralizadora

La expedición de un régimen de inhabilidades se convierte en un mecanismo determinante para asegurar ciertas cualidades y condiciones en los aspirantes a ejercer un cargo o función públicos en forma acorde con los intereses que se pretenden alcanzar con ese desempeño. Entre esas cualidades se encuentran la idoneidad, moralidad y probidad de las personas para cumplir con determinadas responsabilidades. Por lo tanto, el propósito moralizador del Estado que persigue alcanzar un régimen de inhabilidades y cuyo sustento radica en la misma Carta Política, según se ha analizado en numerosa jurisprudencia esta Corporación, logra hacerse efectivo, precisamente, a través del desempeño de la funciones públicas en esos términos de idoneidad, moralidad y probidad, pues de esta manera se asegura el cumplimiento del interés general para el cual dicho cargo o función fueron establecidos, por encima del interés particular que dicha persona pueda tener en ese ejercicio.

REGIMEN DE INHABILIDADES EN ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Contraposición del interés personal

Como se desprende del texto jurisprudencial, el señalamiento de un régimen de inhabilidades puede llegar a contraponer el ejercicio del interés personal del titular del derecho político que pretende acceder al desempeño del cargo o función públicos, con el interés general que se protege a través de las limitaciones al mismo. De ahí que sea factible una regulación restrictiva del derecho político aludido con reducción del ámbito de goce para su titular, bajo el entendido de que prevalece la protección de ese interés general, concretado en la moralización, imparcialidad y eficacia del funcionamiento del Estado colombiano.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES EN ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Fijación legislativa de condiciones positivas y negativas

SERVIDOR PUBLICO-Ejercicio de funciones conforme a la Constitución, ley y reglamento

FUNCION PUBLICA-Ejercicio conforme a la ley/REGIMEN DE INHABILIDADES EN ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Competencia legislativa en causales y permanencia en el tiempo

La definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad como de su duración en el tiempo, son competencia del legislador y objeto de una competencia discrecional amplia pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos. Lo que indica que el resultado del ejercicio de la misma no puede ser irrazonable ni desproporcionado frente a la finalidad que se persigue, y mucho menos desconocer otros derechos fundamentales estrechamente relacionados, como ocurre con el derecho a la igualdad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio.

REGIMEN DE INHABILIDADES EN ACCESO A CARGOS DE ELECCION POPULAR-Competencia legislativa en causales y permanencia en el tiempo

INHABILIDADES-Determinación legislativa sujeta a la Constitución

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de concepto de violación

ACCESO A CARGO DE ALCALDE-Condicion negativas/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DE INHABILIDADES DEL ALCALDE-Alcance

Si bien el legislador puede hacer uso de una amplia potestad de configuración normativa para señalar el régimen de inhabilidades de los alcaldes, la vigencia de los derechos fundamentales mencionados de los aspirantes a ese cargo impide que cualquier circunstancia, hecho o conducta pueda ser señalada como causal de inhabilidad. De manera que, la medida finalmente adoptada en ese sentido debe ser razonable y objetiva, así como proporcionada con el fin que persigue y respetuosa de los derechos fundamentales de las personas, de lo contrario desconoce el ordenamiento superior.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGIMEN DE INHABILIDADES-Alcance

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Delitos contra el patrimonio del Estado

INHABILIDADES-Intemporalidad de causal

INHABILIDADES-Efecto moralizador

INHABILIDADES EN ACCESO A CARGO DE ALCALDE-Probidad moral y ética para detentar con dignidad

La exigencia del legislador a los aspirantes al cargo de alcalde de lo que se podría denominar “una hoja de vida sin tacha”, especialmente desde la perspectiva penal, no puede mirarse como una sanción irredimible, sino como lo que es, una garantía a la sociedad de que el comportamiento anterior al ejercicio del cargo fue adecuado y no perturbará el desempeño del mismo, así como que el interés general se verá protegido y podrá haber tranquilidad ciudadana acerca de la idoneidad, moralidad y probidad de quien ejercerá en propiedad el referido cargo.

INHABILIDADES-Intemporalidad por sentencias condenatorias previas por delitos no políticos ni culposos

INHABILIDADES-Reproducción por legislador de causal constitucional

REGIMEN DE INHABILIDADES-Razonabilidad

REGIMEN DE INHABILIDADES PARA ALCALDE-Reglas para transparencia de gestión municipal

REGIMEN DE INHABILIDADES-Análisis frente al cargo público

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Condena por sentencia a pena privativa de libertad excepto por delitos políticos o culposos

i) Quien pretenda desempeñarse en el cargo de alcalde, el cual involucra una función tan delicada e importante nacionalmente como son los destinos de los municipios y distritos, no puede presentar una tacha en su comportamiento tan reprochable como sucede con las conductas delictivas, pues no permite garantizar que su gestión pública cuente con la legitimidad y la respetabilidad exigidas y necesarias por ejercer las funciones y asumir las responsabilidades del respectivo cargo; ii.) la inhabilidad acusada, forma parte del conjunto de requisitos exigidos por la ley para desempeñar el cargo de alcalde, a manera de calidad negativa del candidato; iii.) y la finalidad de la mencionada causal es otorgar prevalencia a

los principios de moralidad e igualdad en el ingreso al cargo de alcalde y garantizar la idoneidad, moralidad y probidad de la persona durante el desempeño del mismo, difiere de la sanción de inhabilidad para ejercer funciones públicas que se impone en el proceso penal para resarcir el daño hecho a la sociedad por la afectación de un bien jurídico protegido.

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Intemporalidad de causal de condena por sentencia

La disposición acusada establece una regulación que persigue asegurar la transparencia en el ejercicio del cargo de alcalde municipal o distrital, mediante un mecanismo que es razonable y proporcionado con el fin perseguido, como es asegurar la idoneidad, moralidad y probidad de quienes lo desempeñen. Lo anterior, no sólo tiene como norte la generación de un ambiente de confianza y legitimidad con respecto del manejo de los asuntos de interés de la comunidad, sino que también pretende hacer efectivos los resultados propuestos en materia de la moralización del Estado colombiano, en términos que se ajustan a la Constitución y a la jurisprudencia referenciada. La intemporalidad de la causal de inhabilidad no vulnera el principio de prescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad, como tampoco el derecho de rehabilitación, pues se trata de figuras distintas con finalidades diversas. Además, la causal no es ajena a la Constitución, como se pudo establecer en esta providencia para otros cargos públicos. Tampoco puede concluirse que la norma acusada quebranta los derechos de participación en política de los candidatos a alcaldías municipales o distritales, pues éstos están sometidos a la exigencia de una calidad personal para acceder a tan alta dignidad en el ámbito local, con una restricción adicional a sus derechos a la igualdad, al trabajo, y a escoger profesión u oficio razonable y proporcionada a la prevalencia y defensa de un interés general.

Referencia: expediente D-3433

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Actor: León Jaime Gallego Carmona

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre del año dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y con observancia de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano León Jaime Gallego Carmona demandó el artículo 37 (parcial) de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.188, del 9 de octubre de 2000, y se subraya lo demandado:

“LEY 617 DE 2000

(octubre 6)

por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPITULO V

Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital

Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

(...)”

III. LA DEMANDA

El actor estima que la norma acusada vulnera los artículos 28 y 40 de la Constitución Política. Las razones en que fundamenta esa acusación son las siguientes:

En primer término, manifiesta que el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, como estaba redactado antes de ser reformado por la disposición actualmente acusada, respetaba la prohibición del artículo 28 constitucional de no establecer penas y medidas de seguridad imprescriptibles. En efecto, según sostiene, dicho artículo 95 limitaba la inhabilidad para ser elegido alcalde, por razón de una condena por más de dos años a pena privativa de la libertad, a un período de diez años anteriores a la respectiva elección. En cambio, en el artículo 37 acusado de la Ley 617 de 2000, aun cuando permanece la misma inhabilidad, no se establece un límite en el tiempo, lo que, a su juicio, convierte dicha limitación en una pena totalmente imprescriptible.

A lo anterior agrega que, el legislador no puede dictar normas que vuelvan perpetuas las

sanciones, toda vez que el Constituyente no estableció excepciones al mandato prohibitivo del artículo 28 superior. De modo que, en el caso concreto, el legislador desbordó su competencia legislativa, dentro del marco fijado por la Constitución Política y sobrepasó los límites que ella misma contiene respecto de su primacía sobre las demás normas del ordenamiento jurídico, incluidas las leyes (C.P., art. 4o.), en la medida en que no existe atribución alguna para establecer un régimen de inhabilidad de por vida para acceder al cargo de alcalde.

De otra parte, manifiesta que el derecho a elegir y ser elegido (C.P., art. 40, num. 1º) corrobora el hecho de que la Constitución no haya impuesto inhabilidades perpetuas, ni haya facultado al legislador para hacerlo, en ejercicio de sus competencias constitucionales establecidas en el artículo 150 constitucional. Para profundizar en este argumento, el actor aclara que sólo cuando se ha perdido el ejercicio de los derechos políticos, en virtud de una sentencia judicial en firme, es que la persona se inhabilita para gozar de las prerrogativas y derechos que dimanen de ese artículo 40. Sin embargo, aclara que esa pérdida es temporal porque los derechos se vuelven a adquirir cuando la persona ha purgado las penas impuestas, obteniendo así su rehabilitación para el ejercicio pleno de sus derechos políticos, y en esas condiciones puede elegir y ser elegida.

Igualmente, añade que bajo la vigencia de la Ley 136 de 1994, la inhabilidad armonizaba con la Constitución, pues la persona que cumplía la pena impuesta en razón de la comisión de un delito político o culposo, podía inscribirse y aspirar a ser elegido alcalde, salvo que se hubiera afectado el patrimonio del Estado, caso en el cual quedaba entonces comprendida en el período de los diez años que traía la norma, lo que protegía su derecho político.

Para finalizar, el demandante sostiene que si bien es cierto que “el aumento cada día de la gran corrupción rampante de nuestros funcionarios y la descomposición social reinante” obliga al Congreso a establecer inhabilidades, a este órgano sólo le está permitido hacerlo dentro de los límites y atribuciones que le establece la Constitución, y en este caso opina que los límites constitucionales fueron transgredidos. Por lo tanto, para que la norma acusada no viole el ordenamiento superior es necesario adelantar una reforma constitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

El representante de este Ministerio interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma demandada. Manifiesta que ésta no presenta vicios de inconstitucionalidad y se encuentra acorde con los mandatos superiores, con sustento en las siguientes consideraciones:

1.1. Con apoyo en las sentencias C-329 de 1995 y C-618 de 1997, las que trae en cita, sostiene que no pueden confundirse las inhabilidades con las condenas, como aparentemente hace el demandante, pues con las primeras no se niega el derecho a elegir y ser elegido, sino que se exige a los aspirantes al cargo de alcalde el cumplimiento de ciertas condiciones establecidas en la Constitución para el desempeño del mismo, mediante un desarrollo legislativo, que tiene en cuenta los términos de las inhabilidades para otros servidores públicos, como diputados y congresistas o también mediante la creación de causales nuevas.

1.2. De otra parte, el interviniente estima que en el evento de aceptar que el principio de imprescriptibilidad se aplica al caso de las inhabilidades, éste no es absoluto pues contempla excepciones, como las establecidas en la Constitución Política en los artículos 122, 179-1 y 179-4. Tales inhabilidades limitan el derecho político de manera permanente para el desempeño de funciones públicas, según afirma lo sostuvo la Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado en sentencia del 6 de diciembre de 1995, C.P. Roberto Suárez Franco, de la cual trae en cita algunos apartes.

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Este Ministerio participa en el presente trámite, mediante apoderado, para justificar la constitucionalidad de la norma enjuiciada y solicitar la declaratoria de exequibilidad de la misma, con base en los argumentos que se resumen enseguida:

2.1. Con la cita de la sentencia del 9 de junio de 1988, de la Corte Suprema de Justicia, indica que las inhabilidades son circunstancias creadas por la Constitución o la ley, que impiden la elección para un cargo público, con el objetivo primordial de garantizar la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de los empleos públicos. De ahí que, en su sentir, resulte indispensable que se prevean, ya sea en la propia Constitución o en la ley, requisitos, positivos y negativos, para acceder a los mismos. Dentro de esos requisitos negativos se encuentran las inhabilidades, las cuales implican una

inelegibilidad de la persona en quien concurren, para cuya definición habrá de tenerse en cuenta la actividad de la persona, en razón del cargo que desempeña, todo lo cual, a su juicio, comporta un trato diferente pero justificado de conformidad con los superiores intereses públicos.

2.2. Considera que la inhabilidad establecida en la norma enjuiciada cumple con la voluntad del Constituyente, en el sentido de que las personas que asuman el poder público y ejerzan las respectivas funciones, deben reunir requisitos de idoneidad y moralidad, por la especial dignidad del cargo. Así, a su modo de ver, accederán a cargos públicos, únicamente, las personas que han demostrado a lo largo de su vida una conducta intachable y un ejemplo de respeto a la ley, con lo que ofrecerán seguridad a los administrados de ser personas de absoluta confianza, en el manejo de asuntos públicos y fondos comunes.

En ese sentido, manifiesta que la Constitución ha sido severa en el establecimiento de requisitos para ejercer altas dignidades, de modo 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.”. Sobre el particular cita la sentencia C-194 de 1995 de esta Corporación, que se pronunció sobre la exequibilidad de las inhabilidades establecidas en la Ley 136 de 1994.

2.3. Por último, concluye que la Constitución de 1991 estableció un régimen estricto de inhabilidades e incompatibilidades para casi todos los cargos de elección popular y que, el artículo 293 ibídem dispone que, sin perjuicio de lo establecido en ella, la ley determinará las inhabilidades de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. Por lo tanto, para el presente caso de los alcaldes, como el Constituyente no previó una disposición expresa sobre el tema, el legislador, en ejercicio de sus facultades constitucionales (art. 150-23), puede acudir a lo establecido en los artículos 293 y 312 superiores, a manera de parámetros para definir con libertad las inhabilidades para ser elegido alcalde, tal como encuentra se hizo en la norma atacada.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado especial de este Ministerio acude al proceso de la referencia y solicita se

declare la exequibilidad del numeral acusado del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, de conformidad con los siguientes argumentos:

3.1. Estima que es a través de las normas que gobiernan la organización del Estado y el ejercicio de la función pública en la Constitución de 1991, así como las que tratan sobre las incompatibilidades establecidas por ésta, para ejercer determinados cargos, como el de congresista (arts. 170 y 180-1), las que sustentan la constitucionalidad de la disposición acusada. También indica que en la regulación específica de la rama ejecutiva está el artículo 209 sobre los principios de la actuación administrativa, entre los que resalta los de moralidad e imparcialidad, aplicados en la disposición acusada.

3.2. Así mismo, considera que la Constitución establece parámetros sobre inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, deberes e impedimentos, pero no los agota, de modo que corresponde al legislador, en cada caso, desarrollarlos, bajo el parámetro de una sana administración pública y cita algunos de estos casos: i.) los artículos 42 y 43, sobre inhabilidades, y los artículos 40 y 41, sobre deberes y prohibiciones, de los servidores públicos, de la Ley 200 de 1995, ii.) el artículo 8º de la Ley 80 de 1993, sobre inhabilidades, iii.) el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, respecto al desempeño de empleos públicos y la imposibilidad de recibir doble remuneración, iv.) el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, relativo a los principios a los que debe ajustarse la actuación administrativa y v.) el artículo 77 del Estatuto Financiero, que establece un régimen estricto dirigido a impedir la colisión de intereses para quienes participan en el sector financiero, en materia contractual.

3.3. En concepto del interviniente, las inhabilidades, constitucionales o legales, se refieren a eventos en que el particular no puede desempeñar el cargo o permanecer en él, pues configuran, al igual que las incompatibilidades, “circunstancias absolutas para el servidor público.” Para aclarar lo antes mencionado, hace una referencia al régimen de deberes y prohibiciones en la Ley 200 de 1995, así como al “conflicto de intereses” que se maneja mediante el principio de imparcialidad, dentro de las actuaciones administrativas, de conformidad con el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo y los artículos 25 y 37 de la Ley 200 de 1995.

3.4. Además, agrega que nuestro sistema jurídico se fundamenta en el principio de legalidad, porque sólo el legislador puede determinar los deberes, prohibiciones,

inhabilidades e impedimentos cuya realización daría lugar a una falta disciplinaria. No obstante, indica que se han venido “entronizando” una serie de valoraciones de conductas que han dado lugar a los denominados “impedimentos morales”, relativos a comportamientos que debe tener el funcionario con “criterios de moralidad, apetencias axiológicas de la opinión pública, intereses de orden político y sectorial.” A propósito del concepto de moralidad, cita la sentencia C-404 de 1998 de la Corte Constitucional y afirma que las prohibiciones son aplicables para quienes tienen o tuvieron la calidad de servidores públicos y no para quienes se disponen a acceder a un cargo. Y añade que la inhabilidad constituye una circunstancia de acceso a la administración de justicia, concepto éste para cuya definición se refiere a la sentencia C-037 de 1996 de esta Corporación.

3.5. Frente al cargo de imprescriptibilidad, el mismo fue resuelto en la sentencia C-111 de 1998 de la Corte, con base en la cual concluye que la inhabilidad no es una pena sino una condición de la persona que se constituye en la ausencia de un requisito para acceder a un cargo.

3.6. Dentro de ese contexto, considera que la norma enjuiciada goza de razonabilidad, como fiel desarrollo de un propósito ético en la construcción del Estado, el cual se encuentra a lo largo de todo el ordenamiento jurídico. De igual modo, estima que las causales de inhabilidad allí establecidas se refieren a situaciones que analizadas obtienen en sí mismas una justificación suficiente.

3.7. Por último, resalta el valor y la dignidad que implica ejercer el cargo de alcalde como autoridad suprema municipal, de ahí el rigor que deben tener las inhabilidades establecidas para garantizar la significación del voto que se emite para elegir a la persona que ocupará dicho cargo, con todas las responsabilidades que esto supone.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2531, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 3 de mayo del año 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del numeral 1o. del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, con base en las siguientes consideraciones:

Afirma que el artículo 293 de la Constitución autoriza al legislador para regular el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los alcaldes, función que puede ejercer dentro de una amplia discrecionalidad, siempre que tenga un criterio objetivo y razonable, limitado únicamente por la propia Constitución, según indica se establece en la sentencia C-194 de 1995. En ese sentido, debe entenderse que el derecho a ser elegido para el desempeño de cargos públicos (C.P., art. 40-7) no es absoluto, ya que tanto la Carta Política como la ley pueden determinar las condiciones y los requisitos que debe reunir quien aspire a desempeñar un determinado cargo o función pública.

Por lo tanto, sostiene que la norma demandada encaja dentro de una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales relativos a la función pública, sobre las calidades para ser Congresista, Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Gobernador y acerca de los requisitos para ser Presidente de la República, Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional Electoral y Diputado, entre otros, para los cuales se exige no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos (C.P., arts. 122 inc. final, 179-1, 197 inc. 2º, 232-3, 249, 264, 267 inc. 8º, 299 inciso 4º y 304 inciso 2º).

De otra parte, manifiesta que esta Corporación, en la sentencia C-038 de 1996, diferencia los conceptos de inhabilidad y de rehabilitación legal del condenado. Precisa que si bien es cierto que la Carta establece que, en ningún caso habrá detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles, una interpretación sistemática de ese precepto y de los artículos 122, 179-1 y 9 de la Constitución, permite concluir que la prohibición de las penas no cubija a las inhabilidades, así éstas tengan carácter sancionatorio. Lo anterior, toda vez que la inhabilidad establecida en la norma demandada no se refiere a una pena sino a una imposibilidad de acceder al cargo de alcalde cuando se ha cometido un delito.

En ese orden de ideas, considera que, de acuerdo con el propósito moralizador de la Constitución, el legislador en ejercicio de sus facultades ha establecido inhabilidades para acceder al cargo de alcalde, exigiendo al aspirante una conducta intachable, con el fin de darle seguridad a sus electores sobre su rectitud, moralidad y transparencia, necesarias para el adecuado ejercicio de la función pública.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. La materia sujeta a examen

El artículo 37 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, hace parte del Capítulo V que trata de la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital.

En los segmentos controvertidos de dicha norma, el actor censura el señalamiento de una inhabilidad predicable de los aspirantes al cargo de alcalde que hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, por considerarla violatoria del artículo 28 constitucional, que prohíbe las penas y medidas de seguridad imprescriptibles, pues estima que la misma no está sujeta a un límite temporal, así como del artículo 40, numeral 1o., que reconoce el derecho político a todos los ciudadanos de elegir y de ser elegidos. En criterio del accionante la inhabilidad impugnada, al constituir una pena intemporal, coarta la posibilidad de rehabilitación de la persona en contra de quien ésta concurre.

Para los representantes de los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público, las disposiciones acusadas deben ser declaradas ajustadas a la Constitución, por las siguientes razones:

Para la Vista Fiscal la disposición acusada debe ser declarada constitucional, con base en los siguientes argumentos: i.) el legislador puede regular el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los alcaldes (C.P., art, 293); ii.) el derecho a ser elegido para desempeñar cargos públicos (C.P., art. 40-7) no es absoluto y iii.) la prohibición constitucional

relativa a la imprescriptibilidad de las penas (art. 28), no cobija a las inhabilidades, así éstas tengan un carácter sancionatorio.

Encuadrada la controversia constitucional bajo estos precisos parámetros, la Corte deberá definir la constitucionalidad material de la disposición demandada, a partir del análisis del alcance de la potestad legislativa para fijar las inhabilidades relativas a los cargos de elección popular, con el fin de dilucidar si efectivamente la intemporalidad de la causal de la inhabilidad impugnada es o no razonable frente a la finalidad propuesta con la misma y si es o no proporcional con la restricción a la cual se ven sometidos los derechos fundamentales de los candidatos al cargo de alcalde.

3. Análisis del caso concreto

3.1. Consideraciones previas al estudio de la constitucionalidad de la norma acusada

La Carta Política de 1991 establece en el artículo 40 el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Dentro de las varias manifestaciones que adopta este derecho se encuentra la posibilidad de elegir y ser elegido (num.1o.) así como de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (num. 7o.), salvo para aquellos colombianos que, por nacimiento o por adopción, tengan doble nacionalidad, en los casos y de la forma que lo establezca la respectiva reglamentación legal.

El derecho político en mención ha sido reconocido como fundamental y de aplicación inmediata en el texto constitucional (CP, arts. 40 y 85), dado el desarrollo que permite alcanzar, no sólo en el patrimonio jurídico-político de los ciudadanos, sino también en la estructura filosófico-política del Estado, al hacer efectivo el principio constitucional de la participación ciudadana (C.P., art. 1o.). No obstante, es posible someterlo a limitaciones¹ en aras de la defensa y garantía del interés general, como sucede para efectos del señalamiento de las condiciones de ingreso al ejercicio de un cargo o función públicos.

En efecto, el ejercicio de la función pública hace referencia al “conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines”². Dicha función debe realizarse según los principios orientadores de la función

administrativa puesta al servicio de los intereses generales y que se refieren a la moralidad, igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (CP, art. 209). En ese orden de ideas, el ingreso al ejercicio de la función pública debe sujetarse a las condiciones que hagan efectivos dichas reglas.

Para ello, la expedición de un régimen de inhabilidades se convierte en un mecanismo determinante para asegurar ciertas cualidades y condiciones en los aspirantes a ejercer un cargo o función públicos en forma acorde con los intereses que se pretenden alcanzar con ese desempeño³. Entre esas cualidades se encuentran la idoneidad, moralidad y probidad de las personas para cumplir con determinadas responsabilidades. Por lo tanto, el propósito moralizador del Estado que persigue alcanzar un régimen de inhabilidades y cuyo sustento radica en la misma Carta Política, según se ha analizado en numerosa jurisprudencia esta Corporación⁴, logra hacerse efectivo, precisamente, a través del desempeño de la funciones públicas en esos términos de idoneidad, moralidad y probidad, pues de esta manera se asegura el cumplimiento del interés general para el cual dicho cargo o función fueron establecidos, por encima del interés particular que dicha persona pueda tener en ese ejercicio.

Sobre este tema, es pertinente resaltar que la Corte en la sentencia C-1412 de 2005 manifestó que “ las personas elegidas para desempeñar un cargo público deben pretender la satisfacción de los intereses de la comunidad y, para tal fin, se debe asegurar el idóneo cumplimiento de sus funciones con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. art. 209). Por tal razón, es necesario que los aspirantes a desempeñar tales funciones cumplan con ciertos requisitos previamente estatuidos, para asegurar sus aptitudes.⁶ De este modo, se pretende que no se confunda el interés privado del funcionario con los intereses públicos, evitando así que éste obtenga, en uso de las influencias inherentes a su función, alguna ventaja o beneficio particular”.

Como se desprende de este texto jurisprudencial, el señalamiento de un régimen de inhabilidades puede llegar a contraponer el ejercicio del interés personal del titular del derecho político que pretende acceder al desempeño del cargo o función públicos, con el interés general que se protege a través de las limitaciones al mismo. De ahí que sea factible una regulación restrictiva del derecho político aludido con reducción del ámbito de goce para

su titular, bajo el entendido de que prevalece la protección de ese interés general, concretado en la moralización, imparcialidad y eficacia del funcionamiento del Estado colombiano.

La fijación de esas condiciones positivas o negativas (inhabilidades e incompatibilidades) que habrán de regir el acceso a un determinado cargo o función públicos, constituye materia de la competencia del legislador de conformidad con los artículos 123 y 150-23, siempre y cuando no exista una determinación constitucional específica sobre el particular.

En efecto, los artículos 123 y 150-23 establecen lo siguiente:

“ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”. (Subraya la Sala).

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”.

De manera que, la definición de los hechos configuradores de las causales de inhabilidad como de su duración en el tiempo, son competencia del legislador y objeto de una competencia discrecional amplia pero subordinada a los valores, principios y derechos constitucionalmente reconocidos. Lo que indica que el resultado del ejercicio de la misma no puede ser irrazonable ni desproporcionado frente a la finalidad que se persigue⁷, y mucho menos desconocer otros derechos fundamentales estrechamente relacionados, como ocurre con el derecho a la igualdad, al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio (C.P., arts.

13, 25 y 26)8.

Estas consideraciones son, igualmente, predicables respecto de la expedición de los regímenes de inhabilidades aplicables a la elección de ciudadanos por votación popular, en el ámbito de las entidades territoriales. En este evento, el legislador está facultado según la interpretación sistemática de los mandatos contenidos en los artículos 123, 150, numeral 23, 293, 299, 303 y 312 de la Carta Política, como así se afirma en abundante jurisprudencia constitucional⁹.

Para el establecimiento de las inhabilidades que completan el régimen de elección y ejercicio de la función de los alcaldes municipales o distritales, la competencia del legislador viene atribuida por los aludidos artículos de la Constitución Política 123 y 150-23 y por el 293 *Ibidem*¹⁰, el cual dispone:

“ARTICULO 293. 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. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones”.

Tal determinación normativa se lleva a cabo bajo el mismo presupuesto básico antes enunciado sobre el ejercicio de una competencia legislativa con carácter amplio y discrecional¹¹, pero restringida a los parámetros constitucionales y a las pautas de razonabilidad y proporcionalidad de la medida frente al fin perseguido de moralización del Estado, que en este caso estaría circunscrito a los ámbitos municipal y distrital.

Adicional a lo antes descrito, no se puede ignorar la especial injerencia que tiene la formulación de un régimen de inhabilidades en la respectiva entidad territorial. De esta manera, se logra establecer una serie de reglas que, en buena parte, fijan las condiciones en que se desarrollará el debate político entre los aspirantes a constituirse en jefes de la administración municipal o distrital respectiva y, por supuesto, se determinan las condiciones y calidades de quien finalmente triunfe electoralmente y resulte elegido para desempeñar dicho cargo.

Así las cosas, un régimen de inhabilidades ha de permitir que se rodee de garantías el panorama de las contiendas electorales, se defienda el derecho a la igualdad y los derechos políticos de los ciudadanos aspirantes a ejercer el cargo o función públicos, y se protejan los intereses supremos de la comunidad, entre los cuales prima el propósito moralizador del Estado.

3.2. Inhibición por ausencia de formulación del concepto de la violación con respecto de las causales identificadas con los numerales ii, iii, iv del artículo 37 demandado de la Ley 617 de 2000

La norma acusada, compuesta de varios contenidos normativos, sólo fue objeto de cuestionamiento constitucional en relación con uno de ellos, de la manera que se expone enseguida:

El artículo 37 de la Ley 617 de 2000 modifica el numeral 1o. del artículo 95 de la Ley 136 de 1994. La disposición en el texto finalmente aprobado y sancionado, establece varias causales de inelegibilidad para acceder al cargo de alcalde municipal o distrital. Así las cosas, prohíbe la inscripción como candidato y la elección o designación como tal, de las personas que incurran en las siguientes situaciones: i.) quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, ii.) quienes hayan perdido la investidura de congresista, o la de diputado, o concejal, iii.) quien haya sido excluido del ejercicio de una profesión o iv) quien se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

Como se deduce del escrito de demanda, el actor dirige su cuestionamiento, exclusivamente, en contra de la primera causal de inhabilidad para ser alcalde, es decir la que tiene que ver con la existencia de una sentencia condenatoria a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. Para sustentar esta acusación invoca la violación de los artículos 28 y 40-1 superiores y propone como cargos de la misma, el desconocimiento de la prohibición de que existan penas y medidas de seguridad imprescriptibles y el derecho a la rehabilitación. Frente al artículo 40-1, solamente menciona que, como consecuencia de lo anterior, se ignora el derecho a elegir y a ser elegido.

De esta forma, el accionante excluye de su argumentación consideración alguna a favor o en contra de los demás contenidos normativos que presenta el inciso demandado. Por lo tanto,

como quiera que no se ha formulado un concepto de la violación con respecto de las causales identificadas con los numerales ii, iii, iv, la Corte se inhibirá de proferir sentencia de mérito con respecto de ellas, y dirigirá el examen de constitucionalidad, exclusivamente, frente a la causal identificada con el numeral i., en la disposición acusada.

3.3. Examen de los cargos

3.3.1. Alcance normativo de la disposición acusada

Como desarrollo de la facultad legislativa, antes referida (punto 3.1.), el Congreso de la República, expidió la Ley 136 de 1994¹² que establece un régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades para distintos servidores públicos del orden municipal. El artículo 95 de dicha Ley contiene las causales de inhabilidad para acceder al cargo de alcalde y su numeral 1o., modificado por el artículo 37 acusado de la Ley 617 de 2000, concretaba la inhabilidad a los siguientes aspectos:

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

1. Haya sido condenado por más de dos años a pena privativa de la libertad entre los diez años anteriores a su elección, excepto cuando se trate de delitos políticos y culposos siempre que no hayan afectado el patrimonio del Estado”

Según se deduce de la anterior transcripción, la inhabilidad de acceso al cargo de alcalde se dirigía a las personas condenadas a más de dos años de pena privativa de la libertad por la comisión de un delito de naturaleza distinta a los políticos y culposos, siempre que no hubiese afectado el patrimonio del Estado, y vigente durante los diez años anteriores a la respectiva elección.

Mediante la sentencia C-194 de 1995¹³, dicho numeral 1o. fue declarado exequible pues no se encontró que vulnerara los derechos a la igualdad, al trabajo y a la participación en el ejercicio del poder político, como lo afirmaba el respectivo actor. El sustento principal de la decisión consistió en señalar que el legislador estaba debidamente facultado para fijar los requisitos para ser alcalde y dictar el pertinente régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y que la causal de inhabilidad específicamente analizada armonizaba constitucionalmente, a través de una interpretación sistemática de la Carta Política, como

también la salvedad que la misma traía para su inaplicación con respecto de los delitos políticos y culposos. Esto se puede observar en los siguientes párrafos que se citan de dicha providencia:

“-En lo referente al artículo 95, numeral 1º, de la Ley 136 de 1994, según el cual no podrá ser elegido alcalde quien haya sido condenado por más de dos años a pena privativa de la libertad dentro de los diez años anteriores a su elección, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos siempre que no hayan afectado el patrimonio del Estado, caben las mismas razones de constitucionalidad ya expuestas.

En efecto, corresponde al legislador fijar los requisitos para ser alcalde y dictar las disposiciones referentes a inhabilidades e incompatibilidades, según el artículo 293 de la Constitución.

La causal de inhabilidad consistente en la previa condena por delitos no políticos o culposos encaja perfectamente dentro de una interpretación sistemática de la Constitución, como resulta de comparar e integrar los artículos 122, 179 -numeral 1º-, 197 -inciso 2º-, 232 -numeral 3-, 249 y 264, entre otros, todos los cuales exigen, como requisito para alcanzar las altas dignidades al servicio del Estado, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad por delitos políticos o culposos.

El delito político, que difiere claramente del hecho punible común, no inhibe para el futuro desempeño de funciones públicas, ya que puede ser objeto de perdón y olvido, según las reglas constitucionales aplicables para instituciones como la amnistía. Los procesos de diálogo con grupos alzados en armas y los programas de reinserción carecerían de sentido y estarían llamados al fracaso si no existiera la posibilidad institucional de una reincorporación integral a la vida civil, con todas las prerrogativas de acceso al ejercicio y control del poder político para quienes, dejando la actividad subversiva, acogen los procedimientos democráticos con miras a la canalización de sus inquietudes e ideales.

En lo referente al delito culposo, su propia definición, que elimina el dolo y la intención malsana como elementos determinantes en la concreción de la conducta ilícita, convierte en exagerado e injusto todo impedimento para el ejercicio de las funciones públicas”.

Estos argumentos permanecen vigentes para el presente estudio. No obstante, es necesario

avanzar en el análisis de otros aspectos, pues la disposición actualmente impugnada introdujo modificaciones al numeral 1o. del artículo 95, en el contenido que es objeto de este proceso. En efecto, si bien en la disposición acusada subsiste la regla básica que impide la inscripción como candidato, así como la elección o la designación de aspirantes al cargo de alcalde, para aquellas personas que hayan sido condenadas a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos, la vigencia de la misma fue extendida en forma intemporal.

El texto de la norma acusada presenta los siguientes contenidos normativos: i.) la prohibición de la inscripción como candidato, la elección o la designación del alcalde municipal o distrital cuando el candidato haya sido condenado previamente, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, ii.) la excepción a la aplicación de ese mandato, cuando la condena verse sobre delitos políticos o culposos y iii.) la regla de vigencia ilimitada en la aplicación de la causal de inhabilidad.

El actor en el libelo de demanda censura, precisamente, el último aspecto mencionado, es decir que la inhabilidad no esté sujeta a un límite en el tiempo. Esto, a su modo de ver, instaura una pena imprescriptible, a pesar de que la misma está proscrita constitucionalmente, e impide la respectiva rehabilitación, lo que atenta contra el derecho a elegir y ser elegido, transgrediendo así los preceptos superiores 28 y 40-1.

3.3.2. Razonabilidad de la causal de inhabilidad censurada y del carácter intemporal de la misma

3.3.2.1. Análisis de la causal de inhabilidad censurada a través de un juicio de constitucionalidad leve

Para adelantar el examen del presente caso, es necesario reiterar que el señalamiento de las condiciones negativas de acceso al cargo de alcalde municipal o distrital involucra dos aspectos esenciales, como son: la amplia posibilidad de configuración con que cuenta el legislador para definir el régimen de inhabilidades de los alcaldes y la afectación en los derechos fundamentales del candidato al cargo público que resulta del ejercicio de esa potestad, como sucede con los derechos a la igualdad, de acceso al desempeño de cargo o función públicos, al trabajo y a la libertad de escogencia de profesión u oficio.

Si bien, como quedó sentado con anterioridad, el legislador puede hacer uso de una amplia potestad de configuración normativa para señalar el régimen de inhabilidades de los alcaldes, la vigencia de los derechos fundamentales mencionados de los aspirantes a ese cargo impide que cualquier circunstancia, hecho o conducta pueda ser señalada como causal de inhabilidad. De manera que, la medida finalmente adoptada en ese sentido debe ser razonable y objetiva, así como proporcionada con el fin que persigue¹⁴ y respetuosa de los derechos fundamentales de las personas, de lo contrario desconoce el ordenamiento superior.

“Sin embargo, en la medida en que la propia Constitución atribuye a la ley la posibilidad de regular esta materia, se entiende que el Congreso “tiene la mayor discrecionalidad para prever dichas causales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política”, puesto que corresponde a ese órgano político “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”¹⁵. Así las cosas, a pesar de que una inhabilidad limita un derecho fundamental, como es el derecho ciudadano a ser elegido a un determinado cargo, en estos casos no procede efectuar un control estricto de constitucionalidad, por cuanto la propia Carta ha atribuido al Congreso la función de establecer esas causales, con el fin de proteger la moralidad e imparcialidad de la administración. Por ello, en principio sólo pueden ser declaradas inexecutable aquellas inhabilidades para ser alcalde que en forma desproporcionada, innecesaria o irrazonable limiten el derecho de las personas a ser elegidas para ese cargo, por cuanto se estaría violando el derecho de todos los ciudadanos a una igual participación política (CP arts 13 y 40) y la libertad de configuración del Legislador, que como se dijo, en esta materia goza de un amplio margen de discrecionalidad¹⁶.

De manera que, la regulación que al adoptarse aparezca irrazonable o desproporcionada al propósito perseguido con la misma resulta inconstitucional, al igual que la que conlleva una restricción injustificada de los derechos fundamentales de las personas que pretenden convertirse en alcaldes.

3.3.2.2. La causal de inhabilidad acusada como desarrollo de un parámetro constitucional vigente

La causal de inhabilidad para acceder al cargo de alcalde que trae la norma demandada, no supone una creación innovadora del legislador, sino que tiene previsión expresa y genérica en el texto constitucional, con respecto de todos los servidores públicos que hayan cometido delitos contra el patrimonio del Estado, según lo establece el artículo 122 superior.

Si bien es cierto que esta disposición constitucional hace mención específica a una clase de delitos, como son los relacionados con el patrimonio del Estado, también lo es que el objetivo de esa especificación se dirige, exclusivamente, a intensificar la protección del patrimonio público, pero no a impedir que la misma causal sea referida a otra clase de delitos, cuando la propia Constitución en varias situaciones la hace extensiva a todos los delitos, como ocurre frente a la posible elección de los congresistas (CP, art. 179-1), del presidente de la República (CP, art. 197) y del contralor general de la República (CP, art. 267).

Sobre el particular esta Corporación ha señalado:

“Finalmente, debe la Corte descartar cualquier violación del artículo 122 de la Carta, en el sentido de que éste consagra la prohibición por sentencia judicial condenatoria únicamente frente a delitos que afectan el patrimonio del Estado, en tanto que la norma acusada la extiende a cualquier clase de hechos punibles –salvo los políticos o culposos–, ya que, invocando el principio de interpretación sistemática de la Constitución, puede concluirse que con la previsión contenida en el referido artículo 122, lo que quiso el constituyente fue destacar y reforzar la protección del patrimonio público, sin pretender limitar la inhabilidad a ese sólo aspecto. De ahí que, por una parte, sea la propia norma la que disponga su aplicación “Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley” y, por la otra, existan otros dispositivos constitucionales que hacen extensiva la misma inhabilidad por sentencia condenatoria a todos los delitos excepto los políticos o culposos (C.P. arts. 179-1, 197 y 267)17.

Es factible que el legislador al observar en el ordenamiento superior la existencia de un parámetro de regulación de las inhabilidades de los servidores públicos, en el sentido destacado, haciendo uso de su discrecionalidad, pudiera reproducir el respectivo contenido normativo y fijar el régimen de acceso al cargo de alcalde municipal o distrital. Proferir una regulación legal en materia de inhabilidades con el contenido normativo previamente fijado por la Constitución, como en efecto se evidencia ha sucedido en la norma acusada, no es

irrazonable o desproporcionado. Recuérdese que esta misma Corporación ha señalado que “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 inexecutable de la norma legal, de la misma manera que abona su executable el empleo de un criterio prohijado por aquélla en una situación semejante”.¹⁸ (Subraya la Sala).

3.3.2.3. La intemporalidad de la causal de inhabilidad acusada armoniza con la Constitución y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional

1. En este punto, procede la Corte a analizar el segmento normativo que genera mayor disconformidad en el actor, como es el de la intemporalidad de la causal de inhabilidad acusada. Para ello es necesario recordar algunos criterios recientemente pronunciados por esta Corte, al momento de analizar los requisitos para ser Auditor General de la República, según los cuales :

“1. La ley puede fijar requisitos y calidades para el desempeño de empleos públicos, en los eventos en que el constituyente no lo haya hecho;

2. Tales requisitos deben estar dirigidos exclusivamente a demostrar el mérito o cualificación del aspirante o candidato para ejercer la función asignada;

3. El derecho de acceso al desempeño de cargos públicos no se opone a la fijación de requisitos y calidades para su ejercicio, siempre y cuando éstos no excedan los límites de razonabilidad y proporcionalidad en relación con la labor que a ese empleo le corresponde cumplir y la finalidad de la función pública en general.

4. En la fijación de tales requisitos el legislador debe respetar el principio de igualdad y los demás derechos constitucionales. Por tanto, un requisito “sólo será razonable si apunta a asegurar en el candidato la cualificación técnica, profesional, empírica o académica requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo o empleo, la probidad moral y ética requeridas para detentar con dignidad tan encomiable investidura y, en suma, para que el ejercicio de la función pública conduzca a

realizar el interés general y a efectivizar los derechos protegidos constitucionalmente.”¹⁹²⁰ (Subraya la Sala).

Estos criterios guían la premisa a partir de la cual se inicia el estudio del elemento de la intemporalidad de la causal de inelegibilidad acusada. En efecto, las calidades exigidas a los candidatos al cargo público de alcalde resultan importantes, no sólo por el efecto depurador que puedan generar en el proceso de selección para acceder al mismo, sino por el efecto moralizador que en virtud de las mismas se permite alcanzar la administración municipal y distrital, lo que facilita el cumplimiento de los cometidos y fines esenciales del Estado pretendidos con el ejercicio de ese cargo.

Aunque resulta claro que la calidad exigible a una persona aspirante a convertirse en jefe de la administración municipal y distrital debe ser razonable y proporcionada y no restringir injustificadamente sus derechos fundamentales, al mismo tiempo debe asegurar en el candidato “la probidad moral y ética requeridas para detentar con dignidad” la investidura de alcalde, toda vez que al carecer de esa calidad el candidato deja de ofrecer la garantía necesaria del cumplimiento a cabalidad de las respectivas funciones que le puedan ser asignadas.

El anterior fundamento denota la necesidad de efectuar un análisis cualitativo de las personas aspirantes a la elección de alcalde y que la misma Corte Constitucional avala, puesto que la exigencia del legislador a los aspirantes al cargo de alcalde de lo que se podría denominar “una hoja de vida sin tacha”, especialmente desde la perspectiva penal, no puede mirarse como una sanción irredimible²¹, sino como lo que es, una garantía a la sociedad de que el comportamiento anterior al ejercicio del cargo fue adecuado y no perturbará el desempeño del mismo, así como que el interés general se verá protegido y podrá haber tranquilidad ciudadana acerca de la idoneidad, moralidad y probidad de quien ejercerá en propiedad el referido cargo.

En esa misma dirección argumentativa se pronunció la Corte al declarar exequible el artículo 40 de la Ley 200 de 1995 (CDU) que establecía como causal de inhabilidad para desempeñar cargos públicos “[h]aber sido condenado por delito sancionado con pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos salvo que estos últimos

hayan afectado la administración pública”, como se observa en seguida:

“ (...) ya la Corte ha definido que la preexistencia de condenas por delitos, concebida como causa de inelegibilidad para el desempeño de cargos públicos sin límite de tiempo, no desconoce el principio plasmado en el artículo 28 de la Constitución -que prohíbe la imprescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad-, puesto que el objeto de normas como la demandada, más allá de castigar la conducta de la persona, radica en asegurar, para hacer que prevalezca el interés colectivo, la excelencia e idoneidad del servicio, mediante la certidumbre acerca de los antecedentes intachables de quien haya de prestarlo. Bajo el mismo criterio, se aviene a la Constitución la exigencia de no haber sido sancionado disciplinariamente, ni suspendido o excluido del ejercicio profesional.

Los preceptos de esa índole deben apreciarse desde la perspectiva del requisito que exige el cargo, en guarda de la inobjetabilidad del servidor público (especialmente en cuanto se trate de funciones de gran responsabilidad) y como estímulo al mérito, para que la sociedad sepa que quienes conducen los asuntos colectivos, o cumplen una actividad de manejo de intereses generales, no han quebrantado el orden jurídico, lo que permite suponer, al menos en principio, que no lo harán en el futuro”.²²

Las anteriores consideraciones fueron reiteradas por esta Corporación al declarar exequible el numeral 1° del artículo 43 de la Ley 136 de 1994 que establecía como inhabilidad para ser concejal a “[q]uien haya sido condenado, a la fecha de la inscripción por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, salvo que estos últimos hayan afectado el patrimonio del Estado”, de la forma que se resalta a continuación:

2. Ahora bien, del examen del texto de la Carta Política se hace evidente que la figura de la intemporalidad de la causal de inhabilidad por sentencias condenatorias previas por delitos no políticos ni culposos, no configura una creación original resultante del ejercicio de la potestad legislativa. A esa conclusión se arriba al analizar los artículos superiores 179, numeral 1o., 197, inciso 2o., 232, numeral 3o., 249, 264 y 267, entre otros, en los cuales se consagra dicha causal de inhabilidad “en cualquier tiempo” para: los Congresistas, el Presidente de la República, los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado, el Fiscal General de la Nación, los magistrados del Consejo Nacional Electoral y el Contralor General de la República.

Existiendo en el ordenamiento superior un parámetro normativo de esa naturaleza, no es posible censurar al legislador por reproducir la misma causal para una situación análoga, como es el acceso al cargo de alcalde en los términos intemporales de la norma examinada. En ese orden de ideas, la Corte en otras oportunidades ha aceptado que el legislador “pueda llevar adelante el ideario del Constituyente y establecer, para los concejales y alcaldes, una inhabilidad que se aplica a los congresistas y diputados, máxime si en su caso persiste el mismo motivo que la origina. Se trata, en últimas, de atender una exigencia de coherencia y armonía en el nivel normativo en modo alguno ajena al legislador”.²⁴

No contradice, entonces, ni la Carta ni la jurisprudencia constitucional que el legislador haya acudido a la pauta constitucional vigente sobre intemporalidad de la causal de inhabilidad por la existencia de condena previa por la comisión de delitos, para expedir la inhabilidad censurada. La reproducción por el legislador de esa regla en el ámbito legal dependía, entonces, de la existencia de un patrón de comparación equiparable consistente en la finalidad pretendida con la medida. De conformidad con lo establecido en la Sentencia C-038 de 1996²⁵, dicha finalidad se refería para la inhabilidad constitucional permanente por sentencia condenatoria por la comisión de delitos contra el patrimonio del Estado, en un propósito moralizador del manejo de los asuntos públicos, dirigido a la protección del erario público, propósito en el cual también se sustenta la disposición acusada.

Efectivamente, la norma acusada forma parte de una normatividad con la que pretendió fortalecerse el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, a través del establecimiento de unas “reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal”, como así se informó por el gobierno nacional en la respectiva exposición de motivos²⁶ del proyecto que finalmente se convertiría en la Ley 617 de 2000. De esa forma se pretendió abordar los distintos aspectos que afectaban el saneamiento de las finanzas de las entidades territoriales, objetivo final de la referida ley. Por lo tanto, resultaba totalmente posible que el legislador reiterara el patrón o criterio de intemporalidad fijado por las normas constitucionales para la causal de sentencia condenatoria previa, pues su utilización aparecía en todo razonable y proporcionada con la finalidad perseguida y en todo comparable.

3. De otra parte, las inhabilidades deben ser analizadas frente al cargo público que restringen y califican²⁷. Para ello deben examinarse las características del ejercicio, esto es

las responsabilidades, funciones y obligaciones del mismo.

Para el caso en estudio, debe tenerse presente que la gestión de los alcaldes, como jefes de la administración municipal y representantes legales del municipio, tiene además de una gran trascendencia en el ámbito de los asuntos públicos de esos órdenes territoriales, una importante incidencia en el desarrollo de los intereses nacionales. Precisamente, esta interrelación es consecuencia de la estructura estatal adoptada a partir de la Carta Política de 1991, según la cual, los municipios constituyen las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado.

Para adelantar esa tarea, los alcaldes en su función administradora cuentan con una serie de prerrogativas, coherentes con la autonomía política, fiscal y administrativa que tienen los municipios y distritos para la gestión de sus intereses (C.P., arts. 287 y 311). Esto supone trascendentales funciones y obligaciones que, como lo señala el mismo texto constitucional, se refieren, entre otras materias, a la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la construcción de obras que demanda el progreso local, la ordenación del territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y otras que señalen la Constitución y la ley (C.P., art. 311).

De manera que el cumplimiento de los fines estatales y la protección de los intereses municipales y distritales, de los cuales depende el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, son garantizados por la labor del alcalde. Así pues, los destinos políticos, económicos y administrativos locales deben quedar en manos de personas cuyo comportamiento personal no se encuentre en entredicho ni tachado por comportamientos anteriores reprochables que someten a incertidumbre y desconfianza la opinión ciudadana sobre los resultados de gestión tan importante como la que se les encomienda.

Ya la Corte dijo, en relación con los aspirantes a diputados y concejales, que es necesario que quienes pretendan desempeñarse en esos cargos “sean personas de intachable conducta individual, social y profesional, de modo que generen un alto grado de confianza y legitimidad en el ejercicio de las delicadas labores públicas que se les confían hace razonable el establecimiento de la aludida inhabilidad”²⁸.

4. De manera que, la Corte prohijando algunos criterios establecidos en la Sentencia

C-509 de 1997 que estudió la constitucionalidad de una causal de inhabilidad similar a la que se viene examinando, pero aplicable a los contralores departamentales (literal e) del artículo 6o. de la Ley 330 de 1996, declarado exequible), se concluye lo siguiente:

i.) que quien pretenda desempeñarse en el cargo de alcalde, el cual involucra una función tan delicada e importante nacionalmente como son los destinos de los municipios y distritos, no puede presentar una tacha en su comportamiento tan reprochable como sucede con las conductas delictivas, pues no permite garantizar que su gestión pública cuente con la legitimidad y la respetabilidad exigidas y necesarias por ejercer las funciones y asumir las responsabilidades del respectivo cargo; ii.) que la inhabilidad acusada, forma parte del conjunto de requisitos exigidos por la ley para desempeñar el cargo de alcalde, a manera de calidad negativa del candidato; iii.) y que la finalidad de la tantas veces mencionada causal es otorgar prevalencia a los principios de moralidad e igualdad en el ingreso al cargo de alcalde y garantizar la idoneidad, moralidad y probidad de la persona durante el desempeño del mismo, difiere de la sanción de inhabilidad para ejercer funciones públicas que se impone en el proceso penal para resarcir el daño hecho a la sociedad por la afectación de un bien jurídico protegido.

5. Para concluir se tiene que, la violación constitucional por la falta de restricción temporal en la causal de inhabilidad del artículo acusado y el desconocimiento de un presunto derecho de rehabilitación que se deriva de la temporalidad de la causal de inhabilidad, no son ciertos. La disposición acusada establece una regulación que persigue asegurar la transparencia en el ejercicio del cargo de alcalde municipal o distrital, mediante un mecanismo que es razonable y proporcionado con el fin perseguido, como es asegurar la idoneidad, moralidad y probidad de quienes lo desempeñen. Lo anterior, no sólo tiene como norte la generación de un ambiente de confianza y legitimidad con respecto del manejo de los asuntos de interés de la comunidad, sino que también pretende hacer efectivos los resultados propuestos en materia de la moralización del Estado colombiano, en términos que se ajustan a la Constitución y a la jurisprudencia referenciada.

La intemporalidad de la causal de inhabilidad contenida en el artículo 37 de la Ley 617 de 2000 no vulnera el principio de prescriptibilidad de las penas y medidas de seguridad (C.P., art. 28), como tampoco el derecho de rehabilitación, pues se trata de figuras distintas con finalidades diversas. Además, la causal no es ajena a la Constitución, como se pudo

establecer en esta providencia para otros cargos públicos. Tampoco puede concluirse que la norma acusada quebranta los derechos de participación en política (C.P., art. 40) de los candidatos a alcaldías municipales o distritales, pues éstos están sometidos a la exigencia de una calidad personal para acceder a tan alta dignidad en el ámbito local, con una restricción adicional a sus derechos a la igualdad, al trabajo, y a escoger profesión u oficio razonable y proporcionada a la prevalencia y defensa de un interés general.

Por lo tanto, el entendimiento del carácter permanente de la causal de inhabilidad contenida en la disposición demandada, bajo las consideraciones previamente establecidas, las cuales fueron compartidas por los intervinientes y, especialmente, por la Vista Fiscal, la Sala Plena de esta Corporación concluye el estudio de constitucionalidad en favor de la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en lo acusado, como así lo declarará en la parte resolutive de este fallo.

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,

RESUELVE:

Segundo.- Declararse INHIBIDA para decidir sobre los demás contenidos normativos demandados de la norma acusada, por ausencia de concepto de la violación constitucional.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-952/01

Como quiera que en relación con las Sentencias C-540 y 579 del presente año en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó su voto, en esta ocasión, en relación con la Sentencia C-952 de 5 de septiembre de 2001, en

razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional, en su totalidad pero no puedo desconocer que ya existe sentencia anterior sobre el asunto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-952/01

REF.: EXPEDIENTE No. D-3433

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la Ley 617 de 2000.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a aclarar mi voto, por las mismas razones que expuse en los correspondientes salvamentos contenidos en las sentencias C-540, C-579 y C-837 del presente año.

fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Aclaración de voto a la Sentencia C-952/01

INHABILIDADES-Criterio de razonabilidad (Aclaración de voto)

TEST DE RAZONABILIDAD EN REGIMEN DE INHABILIDADES-Alcance (Aclaración de voto)

TEST DE RAZONABILIDAD EN DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Distinción en grados de intensidad (Aclaración de voto)

TEST DE RAZONABILIDAD EN INHABILIDADES PARA ALCALDE-Intensidad estricta (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3433

Demanda de inconstitucionalidad contra

el artículo 37 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Actor: León Jaime Gallego Carmona

Magistrado ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el debido respeto, manifiesto brevemente por qué compartí la parte resolutive y la parte motiva de esta sentencia aunque en ella no se aplica un test de razonabilidad intermedio o estricto para analizar la cuestión constitucional planteada.

1. Estimo que esta sentencia representa un avance en la jurisprudencia de la Corte porque aplica criterios de razonabilidad para analizar la constitucionalidad de una inhabilidad. En fallos anteriores la Corte rara vez empleaba éste método de análisis constitucional cuando la norma demandada limitaba el derecho a acceder a cargos públicos. Por esta razón, aclaré el voto en una sentencia en la cual dicho derecho era limitado mediante el establecimiento de ciertas calidades de orden profesional y de otro tipo puesto que la Corte no recurrió a este método de análisis para ponderar los derechos e intereses públicos protegidos por la Constitución²⁹.

2. Una cuestión adicional es si el test de razonabilidad debe tener unas características que correspondan a la naturaleza del derecho limitado, al tipo de limitación, al cargo respectivo y al origen de la limitación, así como al contexto normativo e interpretativo de la norma demandada. En materia de derecho a la igualdad la Corte ha distinguido entre diversos niveles de intensidad en el análisis constitucional. Estimo que en relación con el derecho a acceder a cargos públicos también es necesario diferenciar entre grados de intensidad del test de razonabilidad, sin que ello implique necesariamente trasladar la jurisprudencia sobre la materia del campo del derecho a la igualdad al ámbito del derecho a acceder a cargos públicos. Interpreto los salvamentos de voto a la presente sentencia de algunos de mis colegas como una manifestación de un enfoque analítico más estricto y por eso considero que una análisis expreso de cuando el test de razonabilidad debe ser más severo hubiera facilitado un mayor consenso.

3. No obstante, una aproximación al problema constitucional planteado por el presente

proceso que hubiera aplicado un test estricto de razonabilidad habría representado un cambio sustancial en la jurisprudencia de esta Corte. Para que ello ocurra es necesario que la Corte cumpla con una carga de argumentación que demuestre con razones poderosas que dicha modificación es necesaria. Como en Sala no se llenó dicha carga, el análisis constitucional efectuado en la sentencia no tenía que ser más estricto.

En efecto, cuando la Corte se ha ocupado del tema de las prohibiciones relativas a cargos públicos, sean estas incompatibilidades o inhabilidades, no ha aplicado un test de razonabilidad y en las pocas sentencias en las cuales lo ha hecho ha partido de la premisa de que en esta materia el legislador goza de un amplio margen de configuración.

La Corte ha expresado que el Congreso de la República es el órgano competente para reglamentar dentro de un margen suficiente de configuración lo relativo a las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones aplicables a los servidores públicos de las entidades territoriales:

“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”³⁰.

Igualmente, la Corte ha puesto de presente que la facultad del legislador en este campo no es absoluta. Las prohibiciones han de ser razonables para que no sean incompatibles con la Constitución y, en especial, con los derechos que ésta garantiza:

“[...] debe reconocer la Corte, como lo ha hecho en anteriores pronunciamientos, que la facultad constitucional asignada al legislador para establecer las causales de inhabilidad e incompatibilidad en el ejercicio de cargos públicos, ha de tener su norte en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que gobiernan la actividad legislativa para evitar que se contraríen los principios y derechos reconocidos por la Constitución Política a todos los habitantes del territorio nacional. Al respecto señaló esta Corporación:

“El legislador 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.” (Sentencia C-617 de 1997, M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo). (Subrayas fuera de texto).

Como, mientras no se modifique la jurisprudencia en esta materia, lo que procede no es aplicar un test estricto de razonabilidad, me limito a aclarar mi voto, en lugar de salvarlo.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-952/01

JURISPRUDENCIA-Divergencias (Salvamento de voto)

INHABILIDADES-Intemporalidad/REGLA CONSTITUCIONAL-Carencia de vocación extensiva/REGLA CONSTITUCIONAL-Imposición de un deber a funcionario (Salvamento de voto)

Las disposiciones que imponen inhabilidades intemporales son reglas constitucionales que atribuyen consecuencias determinadas a las hipótesis fácticas consagradas en ellas. En esa medida, la interpretación de las reglas constitucionales, contrario a lo que sucede con los principios y valores de la misma estirpe, carecen de una vocación extensiva, pues incorporan un presupuesto específico y le atribuyen una consecuencia jurídica determinada. Por fuera de tal presupuesto, las reglas constitucionales simplemente no resultan aplicables, la consecuencia jurídica plasmada en la regla no se puede atribuir. Una regla constitucional que impone un deber o una obligación específica a determinado funcionario no resulta aplicable por sí misma a otros casos. Para que la prohibición o el deber constitucional resulte aplicable a hipótesis no contempladas en la regla, es necesario que el intérprete acuda a la analogía.

Sin embargo, es necesario recordar que las reglas constitucionales suponen una limitación de la competencia legislativa en la materia regulada y que, según la jurisprudencia constitucional, la regla constitucional contenida en el artículo 122 implica una restricción incluso cuando el objeto del legislador es ampliar el alcance de los derechos constitucionales fundamentales.

INHABILIDADES-Regulación constitucional de intemporalidad/INHABILIDADES-Aplicación restrictiva de intemporalidad (Salvamento de voto)

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Causal que restringe ejercicio de un derecho fundamental (Salvamento de voto)

INHABILIDADES-Constituyen sanciones/INHABILIDADES-Imposición por responsabilidad de hecho imputable al sancionado/SANCION-Funciones preventiva y moralizadora/SANCION-

Intemporalidad (Salvamento de voto)

Generalmente las inhabilidades son sanciones, es decir, restricciones a determinados derechos subjetivos. Sin embargo, contrario a lo que sucede con las incompatibilidades, las inhabilidades se imponen como consecuencia de la responsabilidad derivada de un hecho imputable al sancionado. Por supuesto, las sanciones tienen una función preventiva y moralizadora, que puede operar de dos formas distintas. En primer lugar, mediante el confinamiento de la persona, o su alejamiento de determinadas áreas de la vida en comunidad, por considerar que su conducta anterior implica un riesgo social. Esta forma de proteger el interés de la sociedad de un eventual peligro, representado por el acceso de la persona sancionada a ciertos ámbitos de la vida social, sin embargo, debe aplicarse con un carácter restrictivo, puesto que implica un detrimento significativo de los derechos subjetivos de las personas y su estigmatización como inmorales en potencia, en detrimento de su dignidad. En segundo lugar, la función preventiva y moralizadora de la sanción se deriva también de su carácter disuasivo. De tal forma, las personas evitan incurrir en las conductas objeto de reproche para evitar ser sancionadas. Fijar una sanción intemporal implica avalar que esa persona significa un riesgo permanente para la sociedad, negándole la posibilidad de rehabilitación.

DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES-Interpretación extensiva (Salvamento de voto)

PENA IMPRESCRIPTIBLE-Prohibición/PENA-Función resocializadora/SANCION-Intemporalidad debe provenir de la Constitución (Salvamento de voto)

El derecho a no ser sometido a penas imprescriptibles tiene como objeto permitir la resocialización de la persona condenada. La regla según la cual no existen penas imprescriptibles es una garantía constitucional de que el Estado va a atender la función resocializadora de la pena. Por otra parte, esta función resocializadora está fundada en el valor primordial sobre el cual está fundamentado nuestro Estado de derecho: la dignidad humana. Esta dignidad no se pierde por la comisión de un delito. Presumir que una persona que ha cometido un delito y ha pagado una condena no ofrece una garantía suficiente de moralidad es estigmatizarla, desconociendo el carácter resocializador que consagra la Constitución. En esa medida, teniendo en cuenta la estirpe constitucional de la imprescriptibilidad de las penas como garantía de su carácter resocializador, en consonancia

con el principio pro libertate, también de estirpe constitucional, las hipótesis de sanciones intemporales tienen que provenir directamente de la Constitución.

Referencia: expediente D-3433

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Demandante: León Jaime Gallego Carmona

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

En el presente caso el problema jurídico a resolver consistía en determinar si es inconstitucional una norma que establece una inhabilidad intemporal para ser alcalde a quien ha sido condenado a pena privativa de la libertad mediante sentencia judicial.

En la Sentencia la Corte determina, en primer lugar, la forma de análisis que debe aplicar al caso bajo estudio. Afirma que, a pesar de tratarse de una limitación de un derecho fundamental, el análisis de constitucionalidad sobre la norma acusada debe ser “leve”, pues la facultad de establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades está expresamente atribuida al legislador por la Constitución.

Para la Corte, las inhabilidades no constituyen sanciones, sino garantías para los administrados respecto de la idoneidad, moralidad y probidad de los alcaldes. En esa medida, la finalidad perseguida por la norma es legítima, pues está encaminada a preservar los principios constitucionales que rigen la función pública. Al haber sido condenado a una pena privativa de la libertad -sostiene la Corte-, un aspirante al cargo de alcalde no ofrece una garantía necesaria para ejercer la función que le corresponde, y por lo tanto, la norma demandada no vulnera el artículo 28 de la Carta, que dispone que no habrá penas imprescriptibles.

Adicionalmente, afirma que la norma es constitucional, ya que acoge la misma pauta de valoración utilizada en la Constitución. Dicha pauta se puede inferir de que, por una parte, la

Constitución establece inhabilidades intemporales respecto de determinados funcionarios del Estado³¹ y por otra, que establece que "(...) el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas"³² de manera intemporal. Sostiene la Sentencia que la facultad legislativa para imponer inhabilidades intemporales a ciertos servidores públicos es constitucional aunque éstas no estén consagradas en la Carta, por ser análogas a las inhabilidades constitucionales.

Según el criterio prohijado en esta ocasión, la facultad legislativa para imponer inhabilidades intemporales se deduce de una interpretación sistemática de la norma fundamental. Como apoyo a la tesis anterior, cita diversas sentencias que han declarado exequibles ciertas inhabilidades intemporales semejantes, a pesar de no estar expresamente consagradas en la Constitución.

En efecto, la Corte ha declarado exequibles diversas disposiciones que establecen inhabilidades temporales para ocupar cargos o desempeñar funciones públicas a quienes hayan sido condenados a penas de prisión por delitos que no atentan contra el patrimonio del Estado. Concretamente existen tres precedentes jurisprudenciales sobre inhabilidades intemporales para ocupar cargos públicos. La sentencia C-037/96, que declaró exequible el artículo 150 numeral 5º de la Ley 270 de 1995 que consagra la inhabilidad para acceder a un cargo en la rama judicial a quien haya sido declarado responsable de la comisión de un delito; la Sentencia C-111/98 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), que declaró exequible la inhabilidad para ser funcionario público consagrada en el artículo 43 numeral 1º de la Ley 200 de 1995; y finalmente la Sentencia C-209/2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), que declaró exequible el artículo 43 numeral 1º de la Ley 136 de 1994, que consagra como inhabilidad para ser concejal, haber sido condenado por la comisión de un hecho punible. Sin embargo, sólo en las dos últimas decisiones se afirma que la naturaleza de tal inhabilidad no es sancionatoria. En la primera de tales decisiones, mediante la cual se efectuó la revisión oficiosa de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, no se hace ninguna consideración sobre este punto.

Podría sostenerse que al existir dos sentencias afirmando la naturaleza no sancionatoria de la inhabilidad para acceder a cargos públicos por haber sido condenado a pena privativa de la libertad, este es un criterio interpretativo que debe ser seguido por la Corte en posteriores decisiones. Sin embargo, la jurisprudencia sobre este particular no ha sido unívoca, y en decisiones anteriores a las citadas por la sentencia de la cual nos apartamos, se habían

adoptado diferentes posiciones respecto de la naturaleza de las inhabilidades.

En una decisión anterior, al estudiar el artículo 17 de la Ley 190 de 1995, la Corte se refirió a la naturaleza sancionatoria de la inhabilidad para ocupar cargos públicos aplicable a personas previamente condenadas por delitos contra el patrimonio del Estado. En dicha oportunidad la Corte declaró inexecutable la posibilidad de rehabilitación penal que restringía el alcance de la inhabilidad intemporal dispuesta por el artículo 122 de la Constitución, aduciendo que el tema ya había sido objeto de regulación del constituyente mediante una regla clara que el legislador no podía desconocer. En esa medida, afirmó que ante una regla constitucional expresa que establece una prohibición intemporal, no se puede aducir la imprescriptibilidad de las penas contenida en el artículo 28 de la Carta para desconocer la naturaleza de la prohibición. En aquella oportunidad la Corte dijo:

“11. La Constitución señala que “en ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles” (C.P. art. 28). De la interpretación sistemática de este precepto y de las disposiciones de los artículos 122 y 179-1 y 9 de la Carta, puede concluirse que la prohibición de la imprescriptibilidad de las penas, no cobija a las inhabilidades que el mismo Constituyente ha instituido, así éstas tengan carácter sancionatorio.” (resaltado fuera de texto) Sentencia C-038/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Del anterior pronunciamiento de la Corte es necesario concluir que cuando una materia o una hipótesis fáctica determinada es objeto de regulación constitucional, no puede el legislador regularla nuevamente, pues ello comportaría una intromisión en la competencia que el constituyente decidió reservar para sí, incluso si la regulación legal tiene como objeto garantizar un derecho constitucional fundamental. En estos casos, la regla constitucional constituye un límite a la actividad legislativa, independientemente del objeto o de la finalidad de la norma legal.

Posteriormente en otra sentencia,, la Corte entró a afirmar categóricamente el carácter sancionatorio de las inhabilidades para acceder a cargos públicos consagrada en el artículo 43 de la Ley 200 de 1995. En la Sentencia C-280/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corte analizó el artículo 43 de la Ley 200 de 1995, y concluyó que la inhabilidad consagrada en dicho artículo era una pena, y por serlo, no podía resultar indeterminada. En tal

oportunidad la inhabilidad demandada se aplicaba en aquellos casos en que por delitos culposos o políticos, se hubiera “afectado la administración pública”. Como en concepto de la Corte todo delito afecta de alguna manera la administración pública, y por lo tanto la inhabilidad resultaba extraordinariamente amplia, resolvió restringir la inhabilidad intemporal adecuando su contenido al artículo 122 constitucional, limitando su aplicación a delitos contra el patrimonio del Estado. En dicha oportunidad la Corte dijo:

“23- Es claro que la inhabilitación para ejercer cargos públicos por haber cometido un delito constituye una pena, pues así la define con precisión el ordinal 3º del artículo 42 del Código Penal, que dice que la interdicción de derechos y funciones públicas es una pena accesoria cuando no se establezca como principal.” (resaltado fuera de texto)

Las claras divergencias en la jurisprudencia ponen de manifiesto un problema de interpretación constitucional. Por una parte, diversos artículos de la Carta establecen reglas que imponen inhabilidades intemporales para ocupar cargos específicos a quienes hayan sido condenados por cualquier delito, salvo políticos o culposos. Adicionalmente el artículo 122 establece una regla de inhabilidad intemporal para desempeñar funciones públicas en general a los servidores públicos que hayan sido condenados por un conjunto determinable de delitos: aquellos que atenten contra el patrimonio del Estado. Por otra parte, sin embargo, el artículo 28 de la Constitución dispone que no habrá penas ni medidas de seguridad imprescriptibles.

Para la Corte, las prohibiciones constitucionales intemporales para acceder a determinados cargos, y la que prohíbe intemporalmente desempeñar funciones públicas a quienes hayan sido condenados por delitos contra el patrimonio del Estado, deben ser interpretadas como un sistema normativo por medio del cual el constituyente faculta al legislador para imponer inhabilidades intemporales. Sin embargo, dicha interpretación, avalada por algunas sentencias, que no pueden considerarse como desarrollo de una línea jurisprudencial, tampoco resulta consistente con los principios más elementales de interpretación constitucional.

Las disposiciones que imponen inhabilidades intemporales son reglas constitucionales que atribuyen consecuencias determinadas a las hipótesis fácticas consagradas en ellas. En esa

medida, la interpretación de las reglas constitucionales, contrario a lo que sucede con los principios y valores de la misma estirpe, carecen de una vocación extensiva, pues incorporan un presupuesto específico y le atribuyen una consecuencia jurídica determinada. Por fuera de tal presupuesto, las reglas constitucionales simplemente no resultan aplicables, la consecuencia jurídica plasmada en la regla no se puede atribuir. Una regla constitucional que impone un deber o una obligación específica a determinado funcionario no resulta aplicable por sí misma a otros casos. Para que la prohibición o el deber constitucional resulte aplicable a hipótesis no contempladas en la regla, es necesario que el intérprete acuda a la analogía. Sin embargo, es necesario recordar que las reglas constitucionales suponen una limitación de la competencia legislativa en la materia regulada y que, según la jurisprudencia constitucional, la regla constitucional contenida en el artículo 122 implica una restricción incluso cuando el objeto del legislador es ampliar el alcance de los derechos constitucionales fundamentales (Sentencia C-038/96).

Según la Sentencia de la cual nos apartamos, sin embargo, la analogía es un recurso hermenéutico aceptable constitucionalmente en el presente caso, toda vez que según el artículo 293 de la Carta le corresponde al Congreso fijar el régimen de inhabilidades de los ciudadanos elegidos por voto popular para desempeñar funciones públicas en las entidades territoriales. Si embargo, la decisión de la Corte en este caso va más allá aun, y establece que la sola facultad constitucional de regular el régimen de inhabilidades determina la levedad del análisis de constitucionalidad a pesar de tratarse de una restricción a un derecho fundamental.

Dicha interpretación, empero, no es aceptable. En primer lugar, porque las inhabilidades intemporales fueron objeto de regulación constitucional. Además, porque al impedir el ejercicio del derecho fundamental a ser elegido y al representar una estigmatización personal que limita el valor de la dignidad humana, y su capacidad de rehabilitación, las inhabilidades intemporales deben ser de aplicación restrictiva.

En constituyente estableció explícitamente no sólo a qué funcionarios les son aplicables tales inhabilidades, sino que, además, determinó el tipo de delitos que consideró susceptible de tales inhabilidades: los delitos contra el patrimonio del Estado. En esa medida, la existencia de reglas específicas que imponen sanciones implican una evaluación de la necesidad de las mismas hecha por el constituyente y que el legislador no puede entrar a cuestionar

extendiéndolas más allá de su voluntad.

Este juicio el constituyente lo realizó por razón de la importancia de los cargos objeto de inhabilidad, y además, en función del tipo de delitos que consideró de mayor entidad. En esa medida, al permitir que el legislador extienda los criterios previamente fijados por el constituyente, la Corte está avalando la posibilidad que aquel tiene de controvertir el juicio realizado por éste, y por lo tanto, se está desconociendo el carácter restrictivo de las sanciones consagradas en la Constitución.

La interdicción en el ejercicio de funciones públicas, que conlleva la imposibilidad para ser elegido está contemplada en el ordenamiento penal como una pena accesoria a otras sanciones de carácter principal. Por otra parte, la inhabilidad declarada exequible en esta ocasión por la Corte es una restricción del ejercicio de un derecho fundamental (C.N. art. 40.1) que compromete su núcleo esencial como consecuencia de una sanción penal previamente impuesta.

En efecto, generalmente las inhabilidades son sanciones, es decir, restricciones a determinados derechos subjetivos. Sin embargo, contrario a lo que sucede con las incompatibilidades, las inhabilidades se imponen como consecuencia de la responsabilidad derivada de un hecho imputable al sancionado. Por supuesto, las sanciones tienen una función preventiva y moralizadora, que puede operar de dos formas distintas. En primer lugar, mediante el confinamiento de la persona, o su alejamiento de determinadas áreas de la vida en comunidad, por considerar que su conducta anterior implica un riesgo social. Esta forma de proteger el interés de la sociedad de un eventual peligro, representado por el acceso de la persona sancionada a ciertos ámbitos de la vida social, sin embargo, debe aplicarse con un carácter restrictivo, puesto que implica un detrimento significativo de los derechos subjetivos de las personas y su estigmatización como inmorales en potencia, en detrimento de su dignidad. En segundo lugar, la función preventiva y moralizadora de la sanción se deriva también de su carácter disuasivo. De tal forma, las personas evitan incurrir en las conductas objeto de reproche para evitar ser sancionadas. Fijar una sanción intemporal implica avalar que esa persona significa un riesgo permanente para la sociedad, negándole la posibilidad de rehabilitación.

Contrario a lo que sucede con las reglas, los derechos y libertades fundamentales, así como

los principios y valores constitucionales sí son de interpretación extensiva. En efecto, amplios sectores de la doctrina consideran que los derechos y las libertades fundamentales tienen una vocación de totalidad, pues es precisamente en tales derechos y libertades que se fundamenta el Estado mismo. En el presente caso, están en juego la dignidad de la persona, que impone el deber de resocialización de quienes hayan cometido ciertos delitos mediante el pago de una condena como límite a la potestad sancionatoria del Estado, y el derecho fundamental a la participación política, específicamente el de ser elegido a través del voto popular para ocupar el cargo de alcalde municipal o distrital.

El derecho a no ser sometido a penas imprescriptibles tiene como objeto permitir la resocialización de la persona condenada. La regla según la cual no existen penas imprescriptibles es una garantía constitucional de que el Estado va a atender la función resocializadora de la pena. Por otra parte, esta función resocializadora está fundada en el valor primordial sobre el cual está fundamentado nuestro Estado de derecho: la dignidad humana. Esta dignidad no se pierde por la comisión de un delito. Presumir que una persona que ha cometido un delito y ha pagado una condena no ofrece una garantía suficiente de moralidad es estigmatizarla, desconociendo el carácter resocializador que consagra la Constitución. En esa medida, teniendo en cuenta la estirpe constitucional de la imprescriptibilidad de las penas como garantía de su carácter resocializador, en consonancia con el principio *pro libertate*, también de estirpe constitucional, las hipótesis de sanciones intemporales tienen que provenir directamente de la Constitución.

Por otra parte, el derecho a ser elegido, en su aspecto subjetivo, tiene también una pretensión de totalidad que implica su interpretación extensiva. En esa medida, las restricciones impuestas por el legislador deben ser objeto de un análisis estricto de constitucionalidad, que suponga la razonabilidad, proporcionalidad y necesidad de las mismas, máxime, cuando se trata de imponer sanciones que impiden el ejercicio de un derecho fundamental.

En el presente caso la proporcionalidad y razonabilidad de la disposición demandada fueron analizadas únicamente desde la perspectiva de la importancia del cargo de alcalde, pero no se tuvo en cuenta que la situación personal del aspirante al cargo es variable también en función del delito que haya cometido.

En efecto, resulta desproporcionado que las personas sean sancionadas con idéntica pena (inhabilidad intemporal para desempeñar determinado cargo público), independientemente del nivel reproche que le merezca su conducta a la sociedad. No es lo mismo que una persona haya sido sancionada con 6 meses de prisión, a que haya sido sancionada con 40 años. Sin embargo, el análisis de la Corte no tuvo en consideración este elemento como criterio de valoración de la intemporalidad indiferenciada de la sanción.

Por otra parte, no resulta razonable imponer una sanción intemporal con independencia del bien jurídico que las personas hayan vulnerado con su conducta. A este respecto, es necesario observar que el constituyente fijó un parámetro claro, al establecer una prohibición para el desempeño de funciones públicas en el artículo 122 de la Carta adoptando un bien jurídico específico (el patrimonio del Estado) como justificación de la sanción intemporal. Sin embargo, la decisión de la Corte tampoco tuvo en cuenta este parámetro en el momento de evaluar la razonabilidad de una norma que dispone una sanción intemporal.

Finalmente, la Corte, al acudir a un análisis leve de constitucionalidad, tampoco evaluó la necesidad de la norma, es decir, la posibilidad de mantener la moralidad de la administración pública por medios que no comporten una sanción intemporal. En este aspecto, la Corte no tuvo en consideración que el artículo 95 de la Ley 136 de 1994, modificado por la disposición demandada, que disponía una prohibición temporal para quienes, habiendo sido condenados, aspiraran a ser alcaldes municipales o distritales. ¿Significa entonces que el artículo 95 ejusdem era inconstitucional por resultar insuficiente y por lo tanto no apto para lograr el fin perseguido con la sanción? No. Por el contrario, avalar la facultad del legislador para imponer inhabilidades imprescriptibles es desconocer la suficiencia del carácter disuasivo de las sanciones temporales como mecanismo para preservar la moralidad de la función pública.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

- 1 Vid. Sentencias C-558 de 1994 y C-509 del mismo año.
- 2 Sentencia C-631 de 1996.
- 3 Vid. Sentencia C-631 de 1996.
- 4 Sentencias C-537 de 1993, C-373 y C-194 de 1995, C-038 de 1996, C-617 y C-564 de 1997, C-338, C-448 y C-483 de 1998, T-649 de 1999 y C-1372 de 2000, entre muchas otras.
- 5 M.P. Dra. Martha V. Sáchica Méndez.
- 6 Sentencia C-564/97 (MP Antonio Barrera Carbonell).
- 7 Vid. Sentencias C-194 de 1995 y C-617 y C-618 de 1997.
- 8 Vid. Sentencia C-509 de 1997.
- 9 Vid. Sentencias C-231 de 1995 y C-329 de 1995, C-151 de 1997, C-483 de 1998, C-209 y C-1412 de 2000, por sólo citar algunos ejemplos.
- 10 Vid. Sentencias C-194 de 1995, C-329 de 1995 y C-151 de 1997.
- 11 Vid. Sentencias C-194 de 1995, C-329 de 1995 y C-151 de 1997
- 12 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.
- 13 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.
- 14 Vid. Sentencia C373 de 1995.
- 15 Sentencia C-194 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo.
- 16 Sentencia C-618 de 1997.
- 17 Sentencia C-209 de 2000.
- 19 Ibidem (Se refiere a la Sentencia C-592 de 1995)

20 Sentencia C-408 de 2001.

21 Este mismo criterio fue establecido para el caso de los personeros municipales y ditritales en la Sentencia C-617 de 1997.

22 Sentencia C-111 de 1998.

23 Sentencia C-209 de 2000.

24 Sentencia C-373 de 1995.

25 Definió la constitucionalidad de los artículos 3 (parcial), 6, 17 (parcial), 33, 36, 78 (parcial) y 82 de la Ley 190 de 1995 “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan las disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa en Colombia”.

26 Exposición de motivos, Gaceta del Congreso No. 257, del martes 17 de agosto de 1999, p. 15.

27 Vid. Sentencia C-483 de 1998.

28 Sentencia C-564 de 1997.

29 Sentencia C-408 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

30 Sentencia C-483 de 1998; M.P. José Gregorio Hernández Galindo (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del literal a. del artículo 174 de la Ley 136 de 1994, según el cual “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”. La Corte estudió en esa oportunidad el tema relativo al ámbito y a los límites de la competencia del Congreso de la República en materia de incompatibilidades e inhabilidades de los servidores de las entidades territoriales).

31 Frente a la elección de congresistas, el artículo 179.1, en el caso del presidente de la República, el artículo 197, de los magistrados de las altas Cortes el artículo 232.3, del contralor el artículo 267, para los diputados el artículo 299.

32 C.P. art. 122 inciso final