

ANALISIS JURISPRUDENCIAL SENTENCIA C-618 – 1997

Presentado a:

Libardo Orlando Riascos Gómez  
Doctor en Derecho Público

Presentado por:

Mario Andrés Montenegro Salas

Tercer Año Jornada A  
Facultad de Derecho  
Universidad de Nariño  
Pasto

|   |      |
|---|------|
| INDICE                                    | Pág. |
| 1. PRESENTACION                           | 3    |
| 2. IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA         | 4    |
| 3. POSTURA Y ARGUMENTOS DE LAS PARTES     |      |
| 3.1 PLANTEAMIENTOS DEL DEMANDANTE         | 5    |
| 3.2 PLANTEAMIENTOS DEL MINISTERIO PÚBLICO | 6    |
| 3.3 PLANTEAMIENTOS DE LOS INTERVINIENTES  | 7    |
| 4. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO            | 9    |
| 5. CASO CONCRETO PLANTEADO                | 11   |

## PRESENTACION

La sentencia proferida por la corte constitucional el 27 de noviembre de 1997, la cual fue radicada con el número de expediente D-1692, nos es de gran importancia en el tema referente a las inhabilidades que se aplican al momento de la elección de alcalde, debido a que nos disipa la inquietud de que si se esta violando los derechos a la igualdad y a la participación política de los contratistas en razón de que no debieron celebrar contrato alguno con entidades publicas o con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse con el respectivo municipio un año anterior a su inscripción como alcalde, siendo este el tercer plazo mas largo establecido en el articulo 95 de la ley 136/1994, a diferencia de otros donde el plazo es de tan solo 3 meses, como en el caso de personas que se desempeñaron como empleados o trabajadores oficiales.

## IDENTIFICACION DE LA SENTENCIA

Sentencia de la corte constitucional C-618 del 27 de noviembre de 1997.  
Expediente D-1692

Demandante: Álvaro José Rosales Donado.

Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero

Magistrados de sala: Dr. Antonio Barrera Carbonell.  
Dr. Jorge Arango Mejía.  
Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.  
Dr. Carlos Gaviria Díaz.  
Dr. José Gregorio Hernández Galindo.  
Dr. Hernando Herrera Vergara.  
Dr. Fabio Morón Díaz.  
Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

Agente del ministerio público: Procurador general de la nación.

Intervinientes: **A)** El ciudadano Álvaro Namén Vargas,  
En representación del Ministerio de Justicia.  
**B)** La ciudadana Nohora Rocío Gallego Salas,  
En representación del Ministerio del Interior.

Norma jurídica demandada:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 95 numeral 5° de la Ley 136 de 1994, por la cual se establece las inhabilidades para ser elegido alcalde.

Ley 136 de 1994

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

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

*(...)5. Durante el año anterior a su inscripción haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio, o en el de terceros o haya celebrado por sí, o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse con el respectivo municipio.*

## POSTURA Y ARGUMENTOS DE LAS PARTES

### **Planteamientos de la parte demandante:**

Los argumentos en los cuales basa la demanda de inconstitucionalidad sobre la norma mencionada son los siguientes:

- El actor considera que la norma demandada viola los artículos 13 y 40 ordinales 1° y 2° de la Constitución, desconociendo los derechos fundamentales a la igualdad y a la participación política por cuanto impide a las personas con inhabilidad impugnada, ir al proceso electoral en igualdad de condiciones que otros que se encuentran con limitaciones para acceder al título de alcalde en igual situación de hecho”.
- Es indudable, que con los “Contratistas”, se está cometiendo una grave injusticia, ya que en éstos quedan cobijados humildes profesionales de todas las ciencias que ven cercenados su derecho a acceder al ejecutivo municipal en igualdad de circunstancias de hecho y derecho, por simplemente haber celebrado un contrato “un (1) año antes de la inscripción.

### **Razonamiento:**

- Al establecer la norma demandada “contrato de cualquier naturaleza” esta siendo demasiado abstracta, existen diferentes tipos de contratos en los cuales el interés general no se ve (sic) afectado, para que tenga valor la inhabilidad se debía establecer que tipos de contratos podrían comprometer en interés general, dependiendo de la naturaleza del contrato y de las circunstancias fácticas que rodeen a cada contratista.
- Entendiendo que el legislador puede establecer diferentes prohibiciones y reglas procurando conceptos éticos para proteger el interés general, esto no implica que se ve por hecho la posible afectación al interés público por parte de los contratistas, nuestro ordenamiento jurídico nos obliga a actuar bajo el principio de buena fe, por lo tanto no se debería imponer una inhabilidad basándose en un simple contrato siendo este un medio con el que el trabajador se gana la vida.

- Otro punto por el cual la norma demandada debería ser declarada inconstitucional o por lo menos modificada parcialmente, es que se desconoce el derecho al trabajo, a ser un empleado público, si se quiere ser alcalde tendremos que acatar lo que la ley dice, en consecuencia estaríamos sentenciados a abstenernos de realizar cualquier contrato que se lleve a cabo un año antes de la inscripción como candidato, con el mayor generador de empleo, lo cual pondría en riesgo la estabilidad económica del aspirante a la alcaldía.

### **Planteamientos del ministerio público:**

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar solicita a la Corte declarar la asequibilidad del ordinal acusado debido a:

- El análisis constitucional debe partir de los principios de imparcialidad, moralidad y prevalencia del interés general que orientan la función pública, y en virtud de los cuales, el artículo 293 de la Carta autorizó al Legislador a regular el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los alcaldes.
- Tanto las personas que han contratado con el Estado o intervenido en la celebración de contratos que deban ejecutarse en el respectivo municipio, como aquellas que han desempeñado funciones públicas o ejercido jurisdicción, autoridad o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio, pueden tener capacidad para influir sobre las instancias de poder.
- El derecho a ser elegido no es absoluto, toda vez que puede ser condicionado por el constituyente o por el legislador, quienes tienen la facultad para determinar las condiciones a las que se deben someter todos los ciudadanos que aspiran a ser elegidos para un determinado cargo o corporación pública, estas inhabilidades son unas limitaciones razonables para preservar la moralidad, así como los valores y principios constitucionales.

### **Planteamientos de los terceros intervinientes:**

El ciudadano Álvaro Namén Vargas, en representación del Ministerio de Justicia no esta de acuerdo con la demanda en razón de:

- El numeral acusado, lejos de buscar una desproporción o desigualdad pretende proteger el interés general. Según su criterio, la inhabilidad a los contratistas consagrada en esa norma “busca proteger la neutralidad política y de gestión que se requiere en la función pública”, conforme lo estipula el artículo 209 de la Constitución, en armonía con el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.
- Si el contratista es elegido alcalde, podrá tener “incidencia en el control fiscal, de lo cual se desprende la razón del numeral demandado que buscar la protección del patrimonio del Estado al igual que la imparcialidad y efectividad fiscalizadora.”

La ciudadana Nohora Rocío Gallego Salas, en representación del Ministerio del Interior, interviene también para impugnar la demanda.

- Si bien la inhabilidad de los contratistas es más prolongada que la de los funcionarios que ejercieron autoridad, no por ello existe violación a la igualdad. Además, agrega la interviniente, la Corte en la sentencia C-194/95 precisó que la “igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad.”

### **Razonamiento:**

- El concepto dado por el procurador de que los sujetos a los que se dirige la inhabilidad establecida en el artículo 95 numeral 5° de la Ley 136 de 1994 pueden tener capacidad para influir sobre las instancias de poder, esta claramente condicionado a la naturaleza del contrato que se lleve a cabo, dependiendo de esta, depende que tan efectiva sea la capacidad para influir sobre las instancias de poder, es decir, la norma debió señalar los casos en los cuales exista una influencia en las instancias de poder y no mantener ese carácter tan abstracto manifestado en un “*contrato de cualquier naturaleza*”

- Otro concepto puesto a discusión es según el cual “estas inhabilidades son unas limitaciones razonables para preservar la moralidad, así como los valores y principios constitucionales”, acaso dentro de esos principios constitucionales no se encuentra inmerso el principio de la buena fe, con el cual debemos presumir que los actos realizados fueron hechos según la ley y con el amparo de la constitución, teniendo en cuenta el derecho de un ciudadano a realizar actos de la vida civil y comercial.
- Si uno de los fines de la norma acusada es el de proteger la neutralidad política y un buen ejercicio de la democracia, libre de clientelismos y favores a cambio de los posibles beneficiados obtenidos directa o indirectamente por los contratos llevados a cabo por el inhabilitado, el ciudadano esta en su derecho de elegir según su criterio, con la protección de que el voto es secreto y que no esta sometido a ningún tipo de circunstancias que puedan alterar la capacidad de dirigir su voluntad.
- Entendiendo que la igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad, debemos entender que esta, también debe ser evidente en las causales de inhabilidad establecidas el artículo 95 numeral 5° de la Ley 136 de 1994, puesto que no se evidencia ningún tipo de proporcionalidad con los contratistas que no tienen gran capacidad de convocatoria, inhabilitados por un año, frente a los que ejercen autoridad civil, política o militar, que tienen virtualmente mayor capacidad de convocatoria frente a las demás personas las cuales están inhabilitadas tan solo por seis meses.



## PROBLEMA JURIDICO PLANTEADO

La corte deberá analizar dos aspectos, a saber:

1. ¿La consagración de una inhabilidad para los contratistas desconoce el derecho de participación política?
2. ¿Si la existencia de términos distintos de inhabilidad para servidores públicos y contratistas configura una violación a la igualdad?

Para la solución de la primera pregunta planteada por la corte, esta hace las siguientes consideraciones:

- La Corte encuentra que la inhabilidad establecida por la norma impugnada pretende alcanzar una finalidad constitucionalmente importante, pues busca evitar una confusión entre intereses públicos y privados, así que resulta razonable evitar que llegue a ser jefe de la administración local quien, como particular, ha participado en una contratación que interesa al municipio, preservándose así la moralidad e imparcialidad de la administración municipal, la cual se encuentra al servicio del interés general (CP art. 209).
- Un contratista, por el hecho de adelantar obras de utilidad para la comunidad, puede llegar a ejercer una cierta influencia local, que podría aprovechar en los procesos electorales municipales, con lo cual se viola la igualdad en este campo y se altera la propia dinámica de la participación política.
- La Corte entiende que la disposición acusada no se aplica a aquellos contratos por medio de los cuales la administración ofrece, en igualdad de condiciones, a todos los ciudadanos y personas, un determinado bien o servicio, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, tal y como sucede por ejemplo con la prestación de los de los servicios públicos, pues en tal caso la inhabilidad sería totalmente irrazonable.

Respecto al segundo problema jurídico planteado, se ha dado la siguiente solución:

- En la existencia de términos distintos de inhabilidad para servidores públicos y contratistas no existe un problema de igualdad, ya que la limitación al derecho es general y al tratarse de restricciones generales, en principio no existe una afectación diferente a diversos grupos de población, por lo cual difícilmente puede haber violación a la igualdad, ya que ésta surge cuando personas situadas en la misma situación son tratadas, sin justificación, de manera diversa.
- El control constitucional en estos casos no puede ser muy estricto ya que la propia Carta ha conferido una amplia libertad al Legislador para regular la materia y establecer distintas hipótesis generales de inhabilidad, con base en sus propios criterios de conveniencia.

### **Razonamiento:**

- Para resolver la primera pregunta planteada en la sentencia, no se ha hecho un juicio integro, se ha realizado un análisis meramente objetivo, sin tener en cuenta un juicio subjetivo mediante el cual se establecerían las cualidades del inhabilitado para poder ser aspirante a la alcaldía, lográndose comprobar que dicha persona posee las suficientes capacidades morales necesarias para su buen desempeño en la administración pública no tendría lugar de aplicación la inhabilidad a juicio, por consiguiente la corte debió tener en cuenta esta posibilidad, siendo acorde a que en la sentencia estudiada se hace referencia al derecho penal, viendo que en este el juicio subjetivo es de mucha importancia.
- La corte en la solución al primer problema jurídico planteado, no toma en cuenta la naturaleza de todos los contratos que pueden llegar a ejercer una influencia local, solo nos menciona aquellos contratos por medio de los cuales la administración ofrece, en igualdad de condiciones, a todos los ciudadanos y personas, un determinado bien o servicio, dejando por fuera los casos donde la influencia local es demasiado mínima e incluso inexistente como por ejemplo los contratos donde se ejerza reparación o mantenimiento de equipos destinados al funcionamiento de la alcaldía.

- La Corte precisa que hay casos donde puede efectuarse un examen de igualdad entre dos normas que limitan en forma general un derecho, pero el problema no es si la limitación del derecho esta dada en forma general, sino que las normas deben ser concordantes y mas aun cuando pertenecen a la misma jerarquía, por ende no podemos admitir que una norma que consagra una inhabilidad leve por circunstancias fácticas muy complicadas como en el caso artículo 95 numeral 3° de la Ley 136 de 1994 de, establezca una inhabilidad mucho mayor en razón de los casos establecidos en el numeral 5 de la norma en cuestión.

## CASO CONCRETO

La corte al evaluar los argumentos de la parte demandante para luego decidir si sobre ellos recae la razón menciona los siguientes puntos que conforman el caso concreto:

De la sentencia C- 546 de 1993 cuyo magistrado ponente fue el doctor Carlos Gaviria Díaz se hace referencia a un extracto el cual ayuda a la evaluación del caso concreto, considerándose que las inhabilidades son circunstancias definidas por la Constitución o la ley que “impiden que una persona sea elegida o designada en un cargo público, y en ciertos casos, impiden el ejercicio del empleo a quienes ya se encuentran vinculados al servicio, y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad e imparcialidad de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos.

Es claro que la norma demandada establece una inhabilidad la cual aplica a quienes durante el año anterior a su inscripción haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio, o en el de terceros o haya celebrado por sí, o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse con el respectivo municipio.

Según el demandante se esta haciendo una gran injusticia respecto al plazo de un año que tiene la inhabilidad de la norma demandada puesto que esa prohibición viola la igualdad y el derecho de participación política, pues establece un plazo mayor de inhabilidad para los contratistas que el previsto por el mismo artículo para aquellas personas que hayan sido empleados o trabajadores oficiales, o hayan ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar o cargos de dirección administrativa en el respectivo municipio.

Frente a las pretensiones que hace el demandante de que se le reconozca la violación al principio de igualdad (CP art. 13) y que además se establezca que la norma demandada obstaculiza el derecho de participación política (CP art. 40) la corte ha decidido según su análisis ya mencionado, que se declare **EXEQUIBLE**, en los términos del fundamento jurídico No 5° de esta sentencia, el artículo 95 numeral 5° de la Ley 136 de 1994.

## Razonamiento:

- En primer lugar el modo como la corte llega a solucionar el problema de interpretación sobre la frase “contrato de cualquier naturaleza” es muy eficaz puesto que no necesitó de la modificación o derogación de la norma demandada, simplemente cambia la forma de interpretar la norma, no de una forma taxativa, sino teniendo en cuenta el alcance de la norma, su aplicabilidad.
- A pesar de que se cambia la forma de interpretación del artículo en cuestión, aun así no es suficiente debido a que solo se trata el tema donde están aquellos contratos por medio de los cuales la administración ofrece, en igualdad de condiciones, a todos los ciudadanos y personas, un determinado bien o servicio, sobre este punto todo está aclarado y eso ya es un logro pero que pasa con los contratos cuya influencia local es demasiado mínima e incluso inexistente, aun es necesario que se trate este vacío jurídico que la corte deja sin responder.
- La corte al declarar exequible la inhabilidad sometida a juicio por las razones que ella expuso sobre la no violación al derecho de igualdad, se deja la puerta abierta para que el legislador determine el tiempo de las futuras inhabilidades sin ningún tipo de restricción o un juicio de ponderación, puesto que en la sentencia estudiada se estableció que el congreso puede imponer cualquier tiempo de incapacidad basándose en su criterio y con el fin de proteger la moralidad e imparcialidad de la administración el cual es un fin constitucionalmente importante, pues busca evitar una confusión entre intereses públicos y privados, pero queda en duda si ese fin se cumple de manera eficaz al dar toda potestad a la mera discrecionalidad del legislador.