



Sentencia 1258 de 2001 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1258/01

Referencia: expediente D-3585

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 49 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Actor: Néstor Ricardo Vélez García

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-4 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Néstor Ricardo Vélez García contra el artículo 49 (parcial) de la Ley 617 de 2000, publicada en el Diario Oficial Nº 44188 del 9 de octubre de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Ver los Conceptos de la Sec. General 60 de 2001 y 43319 de 2011

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

(...)

Artículo 49. *Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales. Los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales no podrán nombrar, ser miembros de juntas o concejos (sic) directivos de entidades de sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembro de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.*

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades de los sectores central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores

fiscales, auditores o administradores de entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento, distrito o municipio; ni contratistas de ninguna de las entidades mencionadas en este inciso directa o indirectamente.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de lo previsto en este artículo, los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

Parágrafo 2°. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personal a través de contratos de prestación de servicios".

II. LA DEMANDA

Manifiesta el demandante que el aparte normativo acusado vulnera los artículos 1, 87, 287, 298, 303, 305-5-, 305-2, 311, 314 y 315-3 de la Constitución Política.

Afirma que la descentralización y la autonomía son manifestaciones de la democracia en la medida que permiten a las autoridades locales y regionales autogobernarse. Así, el Constituyente de 1991 establece en el artículo 286 cuáles son las entidades territoriales presentes en Colombia y en los artículos 287, 298 y 311 las dota de autonomía para la gestión de sus intereses.

Manifiesta que las autoridades de las entidades territoriales, en ejercicio de su derecho de "gobernarse por autoridades propias", pueden ser elegidas por los ciudadanos del respectivo territorio en forma directa o indirecta. La primera forma se presenta cuando el pueblo elige directamente a sus representantes (gobernadores, diputados, alcaldes y concejales), y la elección indirecta se da cuando esas autoridades elegidas directamente eligen a su vez a otras autoridades en el nivel territorial con el fin de vincular personas que coadyuven con el gobernante en la tarea de cumplir sus funciones. Esto último ocurre -según el actor- cuando el Gobernador, en ejercicio de la atribución otorgada por el artículo 305-5 de la Carta, nombra y remueve libremente a los gerentes y directores de establecimientos públicos y de empresas industriales y comerciales de tales organismos. Lo mismo ocurre cuando a nivel municipal el alcalde hace uso de dichas atribuciones según el artículo 315-3 de la Constitución.

Asegura el demandante que los representantes en las juntas directivas y los gerentes o directores son agentes del gobernador y del alcalde y también son responsables políticamente ante los concejos y asambleas departamentales de la marcha de la administración.

Según el impugnante el Constituyente, al calificar a los departamentos y municipios como entidades territoriales, les otorgó autonomía en la gestión de sus asuntos de índole administrativo y los facultó, a través de sus autoridades, para impulsar el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de su territorio, así como para cumplir con los fines esenciales del Estado. Esos fines se cumplen -según dice- mediante la creación, dirección, vigilancia y control administrativo y político que deben ejercer los mandatarios y las corporaciones sobre las entidades del orden central y descentralizado, pues es a través de ellas que se prestan los servicios de salud, educación, deporte y servicios públicos. Por tanto, esas entidades y empresas deben ser dirigidas por personas de confianza del alcalde o del gobernador, según sea el caso, pues estos servidores son agentes del mandatario.

Arguye que bajo esa perspectiva, tanto los alcaldes municipales y distritales como los gobernadores departamentales, deben, por derecho propio, "tener representación en las juntas directivas y por ende tener voz y voto en las decisiones que se tomen al interior de las entidades del orden central o descentralizado". De tal forma que a dichos mandatarios no se les puede usurpar ese derecho constitucional de participar en la dirección administrativa de sus empresas y entidades, y el legislador, por tanto, no puede inmiscuirse dentro de la autonomía administrativa de que gozan los municipios y departamentos "sacando de un solo tajo a los alcaldes y gobernadores de las juntas directivas de sus entidades centralizadas y descentralizadas", con el argumento de que su presencia representa una conducta inmoral. A su juicio, a los alcaldes y gobernadores no se les puede limitar la facultad dada por la Constitución de dirigir la acción administrativa de sus territorios partiendo de una presunción de mala fe en una norma de carácter moralista y que contraría lo dispuesto por la Carta Política.

Agrega el actor que la norma demandada, además de desconocer los postulados constitucionales enunciados, no establece la nueva composición de las juntas o consejos directivos, generando así una crisis administrativa a nivel territorial, toda vez que los mandatarios se resisten a asistir a las juntas directivas por temor a prevaricar.

Finaliza su demanda haciendo una confrontación de la norma acusada con la Constitución, así:

"1.2.1.1. la norma acusada viola ostensible y flagrantemente el artículo 304 numeral 5 en la medida en que desconoce la facultad expresa que la Carta le otorga al gobernador de ¿nombrar y remover libremente a los (...) representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos (...)";

1.2.1.2. Viola el artículo (sic) 1, 287, 298, 311 y 87 de la Carta pues le resta autonomía administrativa a los municipios y departamentos en la gestión de sus negocios sacando a sus mandatarios y a sus agentes de las juntas directivas de los entes centralizados y descentralizados con el argumento de que la presencia de estos mandatarios en tales juntas comporta conductas de orden inmoral que es preciso conjurar.

1.2.1.3. la norma acusada viola los artículos 303, 314, 305 numeral 2 y 315 numeral 3 de la Carta pues desconoce la calidad que de jefe local y seccional le otorga la Carta a los alcaldes y gobernadores dentro de su territorio para dirigir, entre otras, la acción administrativa de su territorio incluyendo la de sus entidades del orden central y descentralizado." (Negrillas del texto original).

III. INTERVENCIONES

1. Nancy L. González Camacho, actuando en representación del Ministerio del Interior, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del inciso primero del artículo 49 de la Ley 617 de 2000 por considerar que no se ajusta al marco constitucional.

La interveniente cita los antecedentes legislativos del artículo 49 acusado para concluir que la intención del Gobierno no fue la de desarticular y desconocer el mandato constitucional que consagra la autonomía de las entidades territoriales y afirma que la disposición normativa que finalmente aprobó el Congreso no fue la misma que presentara el Gobierno Nacional. Manifiesta que el Gobierno Nacional preocupado por la situación presentada con la aprobación del artículo, solicitó al Consejo de Estado un concepto al respecto, y, luego de transcribirlo, arguye que ese Ministerio acoge los planteamientos expuestos por esa Corporación.

El concepto aludido -según el escrito de la apoderada del Ministerio- estima que el inciso primero del artículo 49 de la Ley 617 de 2000 fue posiblemente producto de un error de trascipción y que carece de fuerza vinculante, por cuanto ese aparte no corresponde al texto presentado por el Gobierno y a la materia enunciada en su epígrafe. "La norma -señala el concepto- no estaba destinada a establecer inhabilidades de los servidores de las entidades territoriales elegidos popularmente, sino de sus parientes, cónyuges o compañeros permanentes. (...) De otra parte, si fuera factible reconocer poder normativo al inciso primero del artículo 49, tal interpretación sería de dudosa constitucionalidad pues cercenaría a los gobernadores la posibilidad de intervenir como miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades del sector descentralizado de la administración departamental".

2. María Magdalena Botiá de Botiá, actuando en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta escrito tendiente a justificar la constitucionalidad de la disposición acusada, toda vez que -en su criterio- no vulnera ningún precepto de la Carta Política.

Afirma la interveniente que la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta y encuentra sus límites en la Constitución y en la ley. Arguye que la prohibición contenida en la norma no elimina para el gobernador o para el alcalde su condición de jefes de la administración seccional o local, ni su carácter de representantes de la entidad territorial respectiva. Dice que la dirección y coordinación de la acción administrativa en el departamento o en el municipio no implica *per sé* la necesidad de pertenecer a las juntas de sus entes centrales o descentralizados, pues esa función se puede realizar a través de otros mecanismos, tales como circulares, cartas, instrucciones, órdenes administrativas, resoluciones o decretos.

En su concepto, los artículos 305-5 y 315-3 de la Constitución no ordenan la participación directa del gobernador o del alcalde en las juntas directivas de los organismos centrales o descentralizados, sino que sólo le otorgan a los representantes del departamento en tales juntas, el carácter de agentes del gobernador, con lo cual se está excluyendo su participación directa. La norma acusada no impide a los gobernadores o alcaldes nombrar los representantes del departamento, distrito o municipio en las juntas directivas de las empresas de carácter oficial, pues la prohibición "se circunscribe a su participación directa".

Por último, en cuanto a la prohibición para gobernadores y alcaldes de nombrar los representantes legales de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de las empresas de seguridad social, aduce la apoderada de esa cartera que dado que éstas son de carácter oficial se estarían vulnerando los artículos 305-5 y 315-3 de la Constitución, pero sólo en cuanto se refiere al nombramiento de representantes cuando las empresas son de carácter oficial, pues considera que si no tienen ese carácter, no habría vulneración.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E) pide a la Corte que declare la inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, debido a que la verdadera intención del legislador se encuentra plasmada en los incisos siguientes.

Afirma que durante el trámite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 617 de 2000 surgió un error de trascipción que pasó inadvertido por los congresistas, pues en la ponencia para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes la intención del legislador, con el fin de suprimir el foco de corrupción, fue sólo prohibir a los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales y miembros de juntas administradoras locales, que eligieran, nombraran, designaran o intervinieran en la designación como miembros de juntas o consejos directivos de entidades centrales o descentralizadas de la correspondiente entidad territorial y como miembros de las juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social a personas con las cuales tuvieran vínculos de parentesco, por matrimonio o por unión permanente, reproduciendo así el artículo 126 de la Carta Política.

Ese error de trascipción -como lo define el Jefe del Ministerio Público- hace a la norma carente de toda lógica y contraria a la Constitución. Asegura que las prohibiciones que consagra el inciso del que se trata desconocen los artículos 305 -numerales 1, 2 y 5-, 315 -numerales 1 y 3-, 300 -numeral 7-, 313 -numeral 6-, 287, 298, y 311 de la Carta Política, toda vez que despoja a los gobernadores y alcaldes del ejercicio de una sus principales funciones constitucionales como jefes administrativos del orden departamental y municipal al impedirles ejercer la facultad de nominación, desconociendo por tanto la autonomía administrativa de las entidades territoriales.

Finalmente, advierte el Procurador General (E) que cualquier vacío que pudiese generarse por la declaración de inexequibilidad solicitada, se llenaría con la aplicación directa del artículo 126 de la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Problema jurídico

1. El problema jurídico planteado es el siguiente: ¿Es constitucional la prohibición legal a gobernadores y alcaldes para nombrar, ser miembros

de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizado de la correspondiente entidad territorial y de juntas directivas de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio?

Como el debate planteado gira alrededor de los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales y de la facultad del legislador para establecer el régimen de incompatibilidades de alcaldes y gobernadores, los cuales son temas inherentes al tipo de Estado en Colombia, la revisión de constitucionalidad se efectuará desde estos postulados.

Descentralización y autonomía

2. La descentralización apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas.

La Constitución Política consagra dos modalidades de descentralización: territorial y por servicios. La primera se expresa en las entidades territoriales y permite la configuración de los niveles del Estado -nivel nacional y nivel territorial- (C.P., art. 1º). La segunda da lugar a las entidades descentralizadas y constituye la base de los sectores administrativos - sector central y sector descentralizado- en cada uno de los niveles del Estado (C.P., art. 209).

Las relaciones de descentralización se presentan entre personas jurídicas diferentes: en la primera, entre la nación ¿persona jurídica- y las entidades territoriales, y en la segunda, entre la administración central y las entidades descentralizadas, en cada uno de los niveles del Estado.

3. La Constitución Política contempla, para cada modalidad de descentralización, una serie de mecanismos de articulación entre órganos centralizados y entidades descentralizadas, cuyo propósito es el de garantizar coherencia y armonía funcional entre ellos. Con esta finalidad, en la descentralización territorial se dispone, por ejemplo, de reglas como la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales a través de ley orgánica de ordenamiento territorial (C.P., art. 288); los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para ejercer las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (C.P., art. 288); la delegación de competencias de los órganos nacionales en los territoriales (C.P., arts. 211, 302, 305-3, 305-14 y 321); la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territoriales (C.P., arts. 300 y 339); las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios (C.P., art. 298); la dirección y coordinación, por parte del gobernador, de los servicios nacionales que se presten en el respectivo departamento (C.P., art. 305-3); la escogencia, por parte del gobernador, de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento (C.P., art. 305-13) o las órdenes e instrucciones del Presidente de la República y del gobernador para la conservación del orden público en el municipio (C.P., arts. 189-4 y 315-2).

Por su parte, la correlación en la descentralización por servicios está dada por reglas de derecho como las siguientes: la designación de los gerentes, directores o presidentes de las entidades descentralizadas por el Presidente de la República, gobernador o alcalde, según el nivel del Estado (C.P., arts. 189-13, 305-5 y 315-3); la citación y/o la solicitud de informes a los representantes legales de las entidades descentralizadas por parte de la corporación pública del nivel del Estado al que pertenezcan (C.P., arts. 208 y 300-11); la función del gobernador de velar por la exacta recaudación de las rentas de las entidades descentralizadas (C.P., art. 305-11) o la delegación en los gerentes, directores o presidentes de entidades descentralizadas (C.P., art. 211).

4. La autonomía constituye un principio de naturaleza constitucional, consagrado en el artículo 1º de la Carta Política para las entidades territoriales y permea toda la estructura del Estado. La Constitución también reconoce la autonomía de otros órganos o entidades oficiales como son los entes universitarios autónomos, la comisión nacional de televisión, las corporaciones autónomas regionales, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Banco de la República.

5. En relación con lo señalado en el artículo 1º de la Constitución, la autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.

Además, la autonomía es una consecuencia *sine qua non* de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales.

Entonces, si toda entidad territorial, por el hecho de serlo, cuenta con un reducto mínimo e invulnerable de autonomía, el cuestionamiento apropiado consistirá en indagar por el grado de autonomía de los entes territoriales, lo cual excluye, para estas entidades, las opciones "tiene autonomía" o "no tiene autonomía". En relación con las entidades territoriales, la Corte precisa que la autonomía es elemento constitucional propio de su naturaleza.

6. La autonomía representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales.

En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Hacen parte de este atributo, por ejemplo, los derechos de las

entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 y los principios y sistemas específicos de articulación administrativa (planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros).

El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1º de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.

7. El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobreponer. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales.

Este es el significado de la expresión contenida en el artículo 287 de la Constitución Política, según la cual "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley". Es por estas características que "Estima la Corporación que la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa, puesto que se concibe dentro de un estado unitario".

Régimen democrático y participativo.

8. La democracia participativa constituye uno de los pilares sobre los cuales está edificada la estructura político institucional del país. Señala el artículo 1º de la Carta Política que Colombia es un Estado democrático, pluralista y participativo. En correspondencia con este principio fundamental, el Preámbulo de la Constitución señala que la consecución de los fines allí indicados deberá efectuarse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo; el artículo 2º se refiere a la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y a la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, como dos de los fines esenciales del Estado; el artículo 40 consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; el artículo 103 señala los mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales y para este propósito sobresale la revocatoria del mandato, y el artículo 258 estatuye el voto como un derecho y un deber ciudadano.

9. Adicionalmente, el artículo 259 de la Constitución introduce la figura del voto programático. Señala esta norma que "Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático".

Sobre este instrumento político, la Corte expresó lo siguiente en la sentencia C-011 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero: "El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. (...) El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrarse que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991".

El voto programático y la revocatoria del mandato están regulados por las leyes estatutarias 131 y 134 de 1994 y de estas leyes se retoman los siguientes artículos, los cuales son de interés para respaldar la decisión que se tome en esta oportunidad.

De la Ley 131 de 1993, *por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones:*

ARTICULO 10.- En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

ARTICULO 20.- En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley.

ARTICULO 50.- Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al Plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. (...)

ARTICULO 60.- Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarle los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos. (...)

De la Ley 134 de 1994, *por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana:*

Artículo 6º. Revocatoria del Mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Artículo 65. Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.

10. Según se desprende de las normas constitucionales y estatutarias transcritas, los gobernadores y alcaldes, en atención a los principios del Estado democrático y participativo, deben contar con mecanismos eficientes e integrales que les permitan dar cumplimiento a su programa de gobierno, el cual contiene la expresión de la voluntad popular que los eligió.

Los programas de gobierno propuestos por alcaldes y gobernadores, por los cuales fueron elegidos y que contienen el mandato popular, incorporan tanto al sector central como al descentralizado de la respectiva entidad territorial. Para la ejecución del programa de gobierno y del plan de desarrollo de la entidad territorial, articulados con el plan de desarrollo nacional y el departamental o municipal, según el caso, se exige la presencia y participación de las entidades descentralizadas pues la prestación de los servicios a cargo de los departamentos, distritos y municipios se realiza esencialmente a través de estas entidades.

11. Adicionalmente, gobernadores y alcaldes, como primera autoridad política y administrativa de los departamentos, distritos y municipios, han de cumplir eficientemente la función administrativa confiada a las entidades territoriales (C.P., art. 209), las cuales, como se ha indicado, comprenden al sector central y al descentralizado.

Tanto es que la Carta Política asigna expresamente al gobernador y al alcalde responsabilidades frente a la acción del departamento o del municipio en su integralidad, no reducidas únicamente al sector central. El artículo 305-2 de la Constitución señala que corresponde al gobernador "Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes". En el mismo sentido el artículo 315-3 de la Constitución dice que son atribuciones del alcalde "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo".

VI. La norma acusada.

12. Los apartes demandados del inciso primero del artículo 49 de la Ley 617 de 2000 contienen dos reglas de derecho, a las cuales la Corte se referirá por separado: una, la prohibición a gobernadores y alcaldes para ejercer su potestad nominadora, y dos, la prohibición para que estos mandatarios sean miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizado de la respectiva entidad territorial y de juntas directivas de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

La designación de representantes del departamento, distrito o municipio en juntas y consejos directivos de entidades descentralizadas.

13. La norma demandada establece la prohibición de "nombrar" sin especificar los empleos o destinos involucrados en la restricción a la potestad nominadora que le asiste al gobernador o al alcalde. Sin embargo, una vez revisados los antecedentes y el contenido general de la Ley 617, entiende la Corte que tal prohibición se refiere a la designación de los representantes del departamento, distrito o municipio en "las juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizado" de la correspondiente entidad territorial.

Hecha la anterior precisión sobre los alcances de la norma, procede ahora su revisión de constitucionalidad.

14. De un lado, el artículo 305-5 de la Constitución Política señala que corresponde al gobernador "Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos con agentes del gobernador".

En relación con esta norma, considera la Corte que el carácter de "agentes del gobernador" que tienen los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos, lleva consigo la facultad de designación.

De otro lado, el artículo 315-3 de la Constitución señala que corresponde al alcalde "nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes".

Si bien el artículo 315 no es explícito en señalar que los representantes del municipio en juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas del orden local son agentes de los alcaldes, estima la Corte que debe darse el mismo tratamiento que el indicado en el artículo 305-5 en relación con el carácter de agentes del gobernador que tienen los representantes del departamento en las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas allí indicadas. En consecuencia, los representantes del distrito o municipio en las juntas o consejos directivos de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del orden distrital o municipal, serán igualmente agentes del alcalde distrital o municipal.

15. Así mismo, esta atribución de los mandatarios seccionales y locales constituye una manifestación del régimen democrático y participativo en la medida en que los gobernadores y alcaldes, encargados por la Constitución para dirigir la acción administrativa de las entidades territoriales, de las cuales hacen parte las entidades descentralizadas, deberán cumplir el mandato popular otorgado por los ciudadanos a través del voto programático. De ahí que el constituyente haya previsto que los representantes de la entidad territorial en las juntas o consejos directivos y los gerentes, directores o presidentes de las aludidas entidades descentralizadas, sean agentes del gobernador o del alcalde, como mecanismo de articulación, coordinación y dirección administrativa del departamento, distrito o municipio. Y, el carácter de agentes del mandatario seccional o local, lleva consigo la facultad para designarlos.

16. De acuerdo con las consideraciones expuestas, corresponde a los gobernadores y alcaldes designar a los representantes del departamento, distrito o municipio en las "juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio". Esta facultad de designación hace parte del reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, garantizado por la Constitución Política. En tales circunstancias, el legislador no puede alterarlo pues carece de competencia para prohibir a gobernadores y alcaldes la designación de directores, gerentes o presidentes de establecimientos públicos y de empresas industriales o comerciales del orden seccional o local y la de los representantes de la entidad territorial en la junta o consejo directivo de tales entidades descentralizadas.

Por tal razón es inconstitucional la aludida prohibición. Sin embargo, como ella se extiende también a los miembros de las corporaciones públicas del orden territorial, se declarará la exequibilidad de la expresión "nombrar" del inciso primero del artículo 49 de la Ley 617, pero en el entendido que gobernadores y alcaldes distritales y municipales sí pueden nombrar a los representantes de los departamentos, distritos y municipios "en juntas o consejos directivos de las entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio".

Gobernadores y alcaldes como miembros de juntas y consejos directivos de entidades descentralizadas.

17. La norma demandada contiene igualmente la prohibición para alcaldes y gobernadores de "ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio y miembros de juntas directivas de entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio".

18. La Constitución Política no contiene norma expresa que incluya o excluya al gobernador o al alcalde de estas juntas o consejos directivos, razón por la cual no puede afirmarse, como lo hace el actor, que la presencia de los mandatarios seccionales y locales en dichas juntas o consejos hace parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. Por el contrario, corresponde al legislador reglamentar esta materia, en aplicación del principio de la libertad de configuración y del mandato dado en el artículo 287 de la Carta Política para señalar los límites de la autonomía de las entidades territoriales.

Adicionalmente, la norma acusada contiene una medida razonable y proporcionada pues con ella se introducen limitaciones válidas con el fin de propender por la transparencia y la buena marcha de la administración de las entidades territoriales y que el gobernador o el alcalde no dispongan de facultades omnímodas en el manejo de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas, lo cual no excluye que a través de sus agentes cumpla su papel de dirección de la administración departamental, Distrital o municipal.

Es más, gobernadores y alcaldes disponen de mecanismos constitucionales, legales y administrativos de articulación y coordinación con las entidades descentralizadas, para lograr los fines y objetivos institucionales, los cuales sustituyen, con eficacia, la presencia personal del mandatario. Por ejemplo, los representantes del departamento, distrito o municipio en las correspondientes juntas o consejos directivos, son agentes del gobernador y del alcalde; el gerente, director o presidente de la entidad descentralizada es de su libre nombramiento y remoción; los planes de desarrollo territoriales involucran igualmente a las entidades descentralizadas, y la adscripción o vinculación de la entidad descentralizada a una secretaría o departamento administrativo permite el ejercicio del control de tutela de éstos sobre aquellas.

19. Además, de acuerdo con lo señalado en los artículos 293 y 303 de la Constitución, corresponde al legislador establecer el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de alcaldes y gobernadores y, como se aprecia, este aspecto de la norma acusada contiene una incompatibilidad para los mandatarios seccionales y locales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido al amplio margen de actuación que tiene el legislador para señalar el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de elección popular en el orden territorial. En la sentencia C-1412 de 2000, M.P. Martha Sáchica Méndez, resumió las decisiones de esta Corporación en la materia. Allí expresó:

En reiterada jurisprudencia la Corte ha señalado que de conformidad con los artículos 150-23 y 293 de la Constitución Política, el Legislador goza de una amplia discrecionalidad para definir el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de elección popular de las entidades territoriales. (...)

En virtud de las normas constitucionales mencionadas, la Corte ha reconocido que los únicos límites del Legislador para determinar los regímenes de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos mencionados, son los parámetros establecidos de manera explícita por la misma Constitución. Por lo demás, el legislador tiene completa libertad para analizar y definir los hechos y las situaciones que constituyen inhabilidad o incompatibilidad para ejercer determinado cargo, así como el tiempo de vigencia de tales causales.

En este sentido, esta Corporación ha reconocido de manera constante, que el Legislador, por expreso mandato constitucional, dispone de "plena libertad, independencia y autonomía para determinar los parámetros, criterios y reglas a seguir en cuanto a la definición de alguna de las materias que le corresponde reglamentar, como es el caso del régimen para la elección y el ejercicio de la función de alcalde, gobernador, concejal o diputado." Igualmente ha indicado que cuando el Congreso ejerce dicha atribución, limitando o reglamentando el acceso a los citados cargos, no se ve afectado el derecho a la participación política, pues se trata, simplemente, de la fijación de límites razonables a la participación, en aras de proteger el interés general. Lo anterior, se entiende en razón de 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). (...)

En suma, dado que el legislador goza de un amplio margen de libertad para prever los requisitos y causales de inhabilidades e incompatibilidades, la jurisprudencia ha señalado que, en estos casos, no procede efectuar un control estricto de constitucionalidad.

20. De acuerdo con los principios constitucionales señalados y la jurisprudencia de esta Corporación, el legislador sí está facultado para permitir o prohibir la participación de alcaldes y gobernadores como miembros de "juntas o consejos directivos de las entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio o de juntas directivas de entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio".

En síntesis, la regla de derecho que contiene la norma acusada no implica una modificación injustificada ni desproporcionada de los vínculos jurídicos ni administrativos existentes entre los sectores central y descentralizado en las entidades territoriales ni el abandono de las funciones de dirección, planeación, coordinación y control que corresponden a los gobernadores y alcaldes frente a la gestión del departamento, distrito o municipio. Entonces, por tratarse de un asunto que pertenece a la órbita de configuración legislativa, se declarará la exequibilidad de la norma acusada.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar exequibles los apartes acusados del inciso primero del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, excepto la expresión "nombrar" cuya exequibilidad se condiciona en el entendido que gobernadores y alcaldes distritales y municipales sí pueden nombrar a los representantes de los departamentos, distritos y municipios "en juntas o consejos directivos de las entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio".

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado
JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado
MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado
RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado
MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado
RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado
ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado
CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 01:43:46