

Sentencia C-1029/02

ORDENES E INSTRUCCIONES-Cumplimiento/DEBERES DEL SERVIDOR PUBLICO-Cumplimiento de órdenes superiores

FALTA GRAVISIMA EN PROCESO DISCIPLINARIO-Desacato de Directiva Presidencial para congelación de nóminas oficiales dentro de órbita de competencia

DIRECTIVA PRESIDENCIAL-Cumplimiento

ORDENES E INSTRUCCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Orbita de competencia

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Orbita de competencia administrativa

DIRECTIVA PRESIDENCIAL-Orbita de competencia

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

DIRECTIVA PRESIDENCIAL-Desacato/DIRECTIVA PRESIDENCIAL RESPECTO DE ASAMBLEA, CONCEJO Y JEFES DE LA ADMINISTRACION

DIRECTIVA PRESIDENCIAL-Afectación movimientos de planta de personal

GOBERNADOR-Selección de servidores públicos del Departamento

DIRECTIVA PRESIDENCIAL-Destinatario de congelación de nómina puede ser jefe nacional

Referencia: expediente D-4001

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 734 de 2002, artículo 48, numeral 53 (parcial)

Actor: Marcela Patricia Jiménez Arango

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil dos (2002)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Marcela Jiménez Arango, en ejercicio de la acción pública de

inconstitucionalidad contemplada en el artículo 241 de la Constitución, demandó el numeral 53 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, “ por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, por considerar que viola los artículos 150-5, 300-7, 305-5, 305-7, 305-13, 313-6, 313-8, 315-3, 315-7, 315-9 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional mediante auto del veintidós (22) de mayo de 2002 admitió la demanda en contra del numeral 53 del artículo 48 del Código Disciplinario Único.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de inconstitucionalidad de la expresión “o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia” consagrada en el numeral 53 del artículo 48 del Código Disciplinario Único.

## II. NORMA DEMANDADA

El aparte de la disposición demandada es el subrayado:

“LEY 734 DE 2002

Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...) 53. Desacatar las órdenes e instrucciones contenidas en las Directivas Presidenciales cuyo objeto sea la promoción de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el manejo del orden público o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia. (...) ”

## III. LA DEMANDA

La demandante solicita a la Corte Constitucional que se declare inconstitucional la expresión “o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia” que tipifica como falta gravísima el desacato a las órdenes e instrucciones contenidas en las Directivas Presidenciales tendientes a congelar la nómina oficial, ya que con ello se contraviene lo dispuesto por los artículos 150-5, 300-7, 305-5, 305-7, 305-13, 313-6, 313-8, 315-3, 315-7, 315-9 de la Constitución Política.

La actora señala que también se infringen los ordinales 5, 7 y 13, del artículo 3055 de la Constitución Política, pues la norma “recorta la facultad constitucional del Gobernador para administrar el respectivo departamento”. Explica que, en virtud de la norma acusada, el Gobernador, al nombrar gerentes o directores de los establecimientos públicos, y de las empresas industriales o comerciales del departamento, puede, por decisión presidencial,

incurrir en una falta disciplinaria gravísima, al cumplir su mandato como jefe de la administración seccional. En cuanto a la atribución de crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias y fijar sus emolumentos, dice que ésta sólo puede limitarse “por la ley y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y en modo alguno se puede limitar tal facultad a través de una Directiva Presidencial.”<sup>6</sup> Dice también que, “en modo alguno una Directiva Presidencial puede limitar la facultad del Gobernador de escoger a los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento”.

Señala la actora, que la norma acusada también infringe los numerales 6º y 8º del artículo 3137 de la Constitución, puesto que “(...) es función de los concejos municipales el nombramiento de algunos funcionarios así como establecer su escala de remuneración, luego mal puede una Directiva Presidencial coartar o limitar una facultad que deviene directamente de la Carta Magna (...)”

Respecto de la competencia de los alcaldes, estima que también se infringen los numerales 3º, 7º y 10º del artículo 3158 pues “el alcalde municipal tiene funciones de nombramiento y remoción de funcionarios de la administración local para el correcto desempeño de sus funciones entre las cuales se encuentra la de nombramiento y remoción de algunos servidores públicos, luego mal puede una Directiva Presidencial limitar tal facultad de nombramiento y remoción. Es decir, la Constitución otorga una facultad plena, absoluta y sin límite en el tiempo, esto es permanente, por tanto, tal función no se puede limitar por el Presidente de la República así su motivación sea muy loable.”<sup>9</sup>

Finalmente concluye que “no es razonable ni lógico que se establezca como falta gravísima el cumplimiento de la Constitución Política y de la ley.”<sup>10</sup>

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto de fecha dieciocho (18) de julio de 2002, solicitó a la Corte Constitucional declarar constitucional la expresión o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia del artículo 48, numeral 53 del Código Disciplinario Único.

Estima la Vista Fiscal que el Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, puede, mediante sus Directivas Presidenciales, congelar la nómina oficial de las entidades de la administración central pero no de las entidades territoriales. Precisa que el Presidente, como Suprema Autoridad Administrativa, tiene en materia nominadora, y respecto de las plantas de personal, la atribución de nombrar y separar libremente a determinados funcionarios “y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución y la Ley; [puede] crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley y modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, conforme a los principios y reglas que defina la ley”<sup>11</sup>

En concepto del Procurador, “indica lo anterior que las funciones que la Constitución Política

asigna al Presidente de la República en materia de nómina, salvo la fijación del régimen salarial, tiene su exclusivo marco de acción en los organismos y entidades del orden nacional que integran la Rama Ejecutiva del poder público, y por tanto sólo respecto de tales entidades es constitucionalmente válido exigir la obediencia a las directivas presidenciales sobre congelación de la nómina oficial y sancionar su incumplimiento como falta disciplinaria, de allí que la norma censurada especifique en su parte final que la falta disciplinaria se configura cuando se incumplan las directivas presidenciales emitidas dentro de la órbita de su competencia, entendida ésta como la del Presidente de la República.” 12

“[En efecto,] el legislador únicamente consagra como falta disciplinaria el desconocimiento de las directivas emitidas por el Presidente de la República dentro del ámbito de su competencia, más no el incumplimiento de órdenes que por carecer de la atribución para proferirlas no tienen carácter vinculante y, por tanto, sólo pueden constituir recomendaciones a las autoridades nominadoras, con fines macroeconómicos o para garantizar la preservación de la imparcialidad en los procesos electorales.”13

Estima la vista fiscal que la órbita de competencia del Presidente no alcanza la de las entidades territoriales, y que la conclusión de la actora desconoce la existencia de atribuciones y facultades propias de gobernadores y alcaldes como jefes de la administración seccional (artículo 303 CP) y de la administración local (artículo 314 CP), respectivamente. Así mismo, estima que “tampoco hace parte del ámbito de competencia del Presidente de la República la administración de personal y el manejo de la nómina de las otras ramas del poder público y entes autónomos e independientes como los de control disciplinario y fiscal, la Comisión Nacional de Servicio Civil, entre otras, por cuanto ello es irreconciliable con la estructura del Estado adoptada en el artículo 113 Superior.”14

Finalmente, concluye que “entendiendo que la falta disciplinaria se estructura frente al desconocimiento de las órdenes impartidas por el Presidente de la República dentro del ámbito de su competencia en materia de congelación de nómina, es claro que el artículo 48 numeral 53 de la Ley 734 de 2002 no contraría ninguna de las disposiciones señaladas en la demanda como violadas.”15

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

### 2. Problema Jurídico

La demanda contra la expresión “o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia. (...)” del numeral 53 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 plantea a la Corte el siguiente problema jurídico: ¿La norma que tipifica como falta gravísima el desacato de una Directiva Presidencial contentiva de una orden e instrucción de congelación de nóminas oficiales, desconoce la autonomía de las entidades territoriales?

Para abordar esta cuestión la Corte, primero, precisará los alcances de la expresión

demandada y, luego, analizará los cargos específicos elevados por el actor.

### 3. Los alcances de la expresión acusada

En la Ley 734 de 2002, nuevo Código Disciplinario Único, el legislador se ocupa en el Título Único del Libro II, de “la descripción de las faltas disciplinarias en particular”, las cuales ha clasificado en leves, graves y gravísimas. Las faltas gravísimas, a diferencia de las leves y graves, han sido específicamente tipificadas en el artículo 48 de la ley en cuestión.

En cuanto al cumplimiento de órdenes e instrucciones, observa la Corte que, en virtud de los numerales 1º y 7º del artículo 3416, es deber de todo servidor público cumplir “las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”, así como “las disposiciones que los superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones”, y que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 5017 de la misma ley, el “incumplimiento de los deberes” puede constituir una falta leve o grave, según los criterios que para ello establece la propia ley.

Por su parte, y de acuerdo al numeral 53 del artículo 48 - la norma acusada- constituye una falta gravísima el desacato de una Directiva Presidencial que ordene e instruya sobre: (i) la promoción de los derechos humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario; (ii) el manejo del orden público o (iii) la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia.

En cuanto a la expresión demandada, la decisión de congelación de nóminas oficiales, es una determinación encaminada a impedir que se realicen movimientos dentro de la planta de personal de una entidad pública. Así, al congelar la nómina, quien detente la potestad nominadora en la entidad no podrá realizar nombramientos ni efectuar remociones del personal a su cargo<sup>18</sup>. Con ello se busca tanto impedir que en tiempo de elecciones, a través de la oferta y remoción de personal en cargos públicos se manipule a los ciudadanos como controlar el gasto público dentro de políticas de austeridad, entre otros fines.

Ahora bien, la expresión acusada finaliza mediante la expresión, “dentro de la órbita de su competencia”. Siendo así, cabe preguntarse a quién está referida la expresión órbita de “su competencia”.

La actora considera que ésta alude a la órbita de competencia del destinatario de la Directiva Presidencial y, a partir de esta premisa, funda su cargo. La Corte no comparte ésta hermenéutica por varias razones. Primero, porque una interpretación gramatical indica que la expresión “su competencia” refiere al sujeto que, según la norma acusada, imparte la directiva, es decir, el Presidente de la República. Segundo, porque una interpretación sistemática y teleológica conduce a la misma conclusión: el Presidente puede impartir directivas en ejercicio de sus competencias, no de las atribuidas a otros órganos. Para la Corte, entonces, la norma acusada se refiere a la Directiva Presidencial expedida dentro de la órbita de competencia del propio Presidente de la República.

Sobre la órbita de competencia del Presidente de la República, la Corte Constitucional señaló recientemente que:

“Según lo dispone el artículo 188 de la Constitución Política, el Presidente de la República

simboliza la unidad nacional y, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (art. 115 C.P.), le corresponde el ejercicio de diversas funciones en cada una de sus calidades. Así, como Jefe de Estado le concierne la dirección de las relaciones internacionales, la seguridad exterior de la República, la declaratoria de guerra con permiso del Senado de la República o, sin su autorización para repeler una agresión extranjera, defiende la independencia y honra de la Nación, la inviolabilidad del territorio, entre muchas otras. Igualmente dentro de sus funciones como Jefe de Gobierno, que conforma con los ministros y jefes de departamento administrativo en cada caso, le corresponde dirigir la fuerza pública y, como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República disponer de ella; conserva en todo el territorio el orden público y lo reestablece cuando fuere turbado, declara el estado de conmoción y de emergencia cuando proviene de hechos perturbadores del orden económico social. Así mismo, como Suprema Autoridad Administrativa cuenta con la facultad constitucional de nombrar y separar libremente a sus ministros y jefes de departamento administrativo, así como a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y, en general tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes; funciones todas éstas que se encuentran consagradas en el artículo 189 del Estatuto Fundamental.19”

En este orden de ideas, la expresión de la norma acusada está supeditando la falta gravísima a que el desacato ocurra respecto de una orden e instrucción dada por el Presidente de la República, actuando como Suprema Autoridad Administrativa. Es decir que, la órbita de competencia de una Directiva Presidencial, no comprende a todos los servidores públicos, sino sólo a aquellos servidores públicos para quienes el Presidente de la República constituye, dentro de la administración, la autoridad superior.20

Tanto los diputados de las asambleas departamentales y el gobernador en el orden departamental, así como los concejales y los alcaldes en los órdenes municipal y distrital, son elegidos por los ciudadanos y no son nombrados ni separados libremente por el Presidente de la República21. En razón a su investidura de origen popular, respecto de tales servidores públicos, el Presidente no actúa como superior administrativo. En consecuencia, diputados, concejales, gobernadores y alcaldes están excluidos de la órbita de competencia administrativa del Presidente de la República22, a pesar de que gobernadores y alcaldes puedan, en ciertos ámbitos de gobierno -como la conservación del orden público- actuar como agentes suyos (artículos 303 y 315, numeral 2, de la Constitución Política).23

#### 4. La norma acusada no viola la autonomía de las entidades territoriales

En su cargo, la actora manifiesta que, en virtud de los artículos 150-5, 300-7, 305-5, 305-7, 305-13, 313-6, 313-8, 315-3, 315-7, 315-9 de la Constitución Política, las asambleas departamentales, los concejos municipales, así como los gobernadores y los alcaldes tienen funciones relativas a la administración de personal que les son propias, y que la expresión acusada al obligarlos a acatar las órdenes e instrucciones de congelación de nómina oficial en una Directiva Presidencial, les invade tales facultades constitucionales. El cargo en cuestión trata entonces sobre un eventual desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales que se expresa a través de las atribuciones de la asamblea departamental y el gobernador, al igual que del concejo y el alcalde.

Sobre la autonomía territorial, la Constitución Política señala en su artículo 287 que: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.” Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que:

“La Constitución de 1991 define al Estado colombiano como una “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (C.P., art. 1º). En este sentido, la unidad de la república no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial. La definición constitucional requiere una interpretación de la “unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque”.

De acuerdo con ello, la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consiste en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al nivel territorial sino que se manifiesta como un poder de autogobierno y autoadministración.

La autonomía territorial emana del principio democrático, entre otras razones, porque las autoridades territoriales se constituyen a partir del voto directo y universal de las comunidades. En este sentido la descentralización y la autonomía guardan estrecha relación con el principio de eficiencia de la administración pública.(...)”

La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como lo define el artículo 287.(...)

El núcleo esencial de la autonomía territorial se deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local.” 24

Así, en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, y tal y como lo defiende la actora, las entidades territoriales gozan de una autonomía que comprende el derecho de gestionar sus propios intereses y, por lo tanto a disponer sobre su nómina oficial dentro del marco de la Ley y la Constitución.

4.1 Inexistencia de violación de las competencias de las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales.

4.2 Inexistencia de violación de las competencias conferidas por la Constitución a los gobernadores y alcaldes como jefes de la administración del departamento, el municipio o el distrito.

La Constitución establece que el gobernador y el alcalde son los jefes de la administración del departamento, del municipio o distrito.

Ahora, si bien es cierto que el gobernador tiene también la calidad de agente del Presidente

de la República, como ya se anotó, la Constitución precisó las áreas específicas dentro de las cuales cumple esta función y dentro de éstas no se encuentra el nombramiento de los servidores de la administración departamental puesto que tal facultad pertenece al ámbito de competencia de la autonomía departamental (artículo 303, CP). Igual ocurre con el alcalde, quien sólo en ámbitos precisos actúa como agente del gobernador o del Presidente (artículo 315, numeral 2, de la CP).

Considerando, entonces, que la directiva presidencial cuyo objeto sea ordenar e instruir sobre el congelamiento de nóminas oficiales, es una decisión que sólo afecta los movimientos en la planta de personal, con ello en nada se restringen las atribuciones del gobernador relativas a la creación, supresión y fusión de los empleos de sus dependencias, el señalamiento de sus funciones especiales, ni la fijación de sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. En ese mismo orden de ideas, dicha directiva tampoco desconoce las atribuciones del alcalde relativas a estas materias. De ahí que la expresión acusada no viole lo dispuesto por el numeral 7º del artículo 305 ni los numerales 7º y 9º del artículo 315 de la Constitución.

Ahora bien, la Constitución también atribuye al gobernador las facultades de (i) “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 son agentes del gobernador” y (ii) de “escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley” (numerales 5º y 13º del artículo 305, CP). Así, en estos dos casos el gobernador decide autónomamente sobre la selección de servidores públicos del departamento o que deban desempeñar sus funciones al interior del mismo.

No obstante, existe una diferencia entre las dos facultades citadas porque la segunda, establecida en el numeral 13 del artículo 305, refiere a gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional, no del orden departamental. La autonomía territorial garantiza el ejercicio de la facultad del gobernador consistente en escoger un nombre de la terna, pero no comprende la conformación misma de ésta, puesto que ello es atribución del “jefe nacional respectivo” del cual el Presidente de la República es su superior administrativo.<sup>25</sup> Dicho “jefe nacional” puede legítimamente ser destinatario de la directiva presidencial de congelación de nómina y debe acatar las órdenes e instrucciones que al respecto imparta el Presidente de la República. De tal manera que éste no podrá enviar la terna correspondiente si el Presidente le ha ordenado no hacerlo, y, en caso de que la envíe, podría incurrir en la falta gravísima descrita en la norma parcialmente acusada.

Lo dicho anteriormente respecto de la autonomía del gobernador es aplicable al alcalde cuando hace ejercicio de su atribución de “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 de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes” que establece el numeral 3º del artículo 315 superior. La autonomía propia al jefe de la

administración local excluye al alcalde de la órbita de competencia del Presidente, en cuanto a sus decisiones de congelación de nóminas oficiales. Así, la Corte encuentra que tampoco hay violación a lo dispuesto por el numeral 3º del artículo 315 de la Carta Política.

En conclusión, como la expresión de la norma acusada exige expresamente que el Presidente, al ordenar e instruir sobre congelación de nóminas oficiales por medio de Directivas Presidenciales, se limite a la órbita de su competencia, y ésta no comprende la nómina oficial exclusiva de las entidades territoriales, la disposición legal no viola la autonomía territorial protegida por la Constitución y el cargo formulado por la actora no prospera.

Por último, la Corte advierte que lo resuelto en este fallo sólo hará transito a cosa juzgada relativa al cargo de autonomía territorial analizado.

## 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

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “o la congelación de nóminas oficiales, dentro de la órbita de su competencia.” del numeral 53 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Eduardo Montealegre Lynett no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

2 “ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas: (...) 7º. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. (...)”

3 Cfr. folio 19.

4 Cfr. folio 19.

5 “ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador: (...) 5. 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 son agentes del gobernador. (...) 7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado. (...) 13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley. (...)”

6 Cfr. folio 21.

7 “ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...) 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (...) 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine. (...)”

8 “ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y 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 de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (...) 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. (...) 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. (...)”

9 Cfr. folio 23.

10 Cfr. folio 23.

11 Cfr. folio 71 y 72.

12 Cfr. folio 72.

13 Cfr. folio 74.

14 Cfr. folio 75.

15 Cfr. folio 75.

16 “Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código. (...)”

7. Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.”

17“Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.

La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este código.

Los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima.”

18 La decisión de congelación de nómina oficial es diferente de la decisión de suspender la

provisión de empleos públicos, la cual sí permite la remoción de servidores públicos.

19 C-1172 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra (A.V. Manuel José Cepeda Espinosa).

20 De esta relación de subordinación limitada, en cuanto al universo de los servidores públicos, dan cuenta los encabezados remisorios de las Directivas Presidenciales que como la reciente Directiva Presidencial 13, del 15 de octubre de 2002, señalan, por ejemplo: “PARA: Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas Especiales y Directores, Gerentes o Presidentes de Entidades Descentralizadas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. DE: Presidente de la República (...).”

21 Artículo 260 de la Constitución, salvo las excepciones que, en los siguientes términos consagran el artículo 304: “El Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores (...)” y el inciso segundo del artículo 314: “El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. (...)”

22 En este sentido, la Sección segunda del Consejo de Estado, expediente 620 de diciembre de 1986, manifestó: “El presidente de la República es el Jefe de la administración, es cierto, pero sus actos se encuentran circunscritos al marco legal y constitucional, de suerte que las directivas y órdenes que emita serán obedecidas por sus subalternos y agentes, si con ellas no se cercenan las facultades que a estos les otorga la ley.”

23 Ver las Sentencias de la Corte Constitucional, C-179 de 1994, C-295 de 1996 y T-1631 de 2000. En esta última se manifestó que, en los casos en los que el alcalde actúa como un agente del Presidente o del gobernador, como ocurre con relación al orden público: “(...) en este ámbito, se mantiene una relación jerárquica entre alcaldes, gobernadores y Presidente. Ahora bien, la jerarquía es una relación de supremacía de los funcionarios superiores, respecto de los inferiores, y de subordinación de éstos con aquellos.(...)”

24 Corte Constitucional, Sentencia C-540/01 MP Jaime Córdoba Triviño.

25 La Corte Constitucional ya subrayó el carácter especial de los jefes de estas seccionales puesto que si bien su nombramiento no corresponde libremente a la autoridad nacional ésta sí puede removerle sin restricción procedimental alguna. La sentencia C-295 de 1995, MP Antonio Barrera Carbonell, al respecto dijo: “No es exagerado reconocer que la Constitución afianzó y consolidó la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, pues éstas no sólo tienen el derecho de gobernarse por sus propias autoridades y designarlas, sino la de escoger a los agentes regionales de los establecimientos públicos nacionales en el departamento (art. 305-13), lo cual revela la forma de participar en la designación de quien va a cumplir programas o tareas complementarias a las que se adelantan por el Departamento. Con ello se armonizan las acciones regionales con las que en el orden nacional llevan a cabo los referidos establecimientos. Llama la atención la circunstancia de que el art. 305-13 de la Constitución no guarda armonía con la disposición antes citada, en el sentido de que crea una categoría especial de funcionarios, pues no son de carrera ni de libre nombramiento por el nominador, porque su designación obedece a una operación compleja, como se explica mas adelante, en la cual su escogencia la hace el gobernador, pero el

nombramiento lo realiza el director, gerente o presidente del establecimiento público respectivo. Pese a la perplejidad que produce en el interprete la referida disposición, dada la circunstancia anotada, hay que entender que en su sabiduría el Constituyente quiso, al emplear la formula que ella contiene, establecer una norma de excepción en la cual convergiera el principio unitario con el de la descentralización administrativa. (...) El nombramiento de un director regional de establecimiento público no es libre, por parte del director, gerente o presidente del establecimiento, aun cuando si le compete su postulación, a través de las ternas que se le presentan al gobernador, y su nombramiento. Pero se advierte que la remoción de los directores regionales por el Director General si es libre.