

Sentencia C-1051/04

REGIMEN DE INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES PARA CELEBRACION DE CONTRATOS Y DESEMPEÑO DE CARGOS Y FUNCIONES PUBLICAS-Atribución del legislador

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ejercicio dentro de límites constitucionales y legales

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA EL EJERCICIO DE CARGOS PUBLICOS-Facultad legislativa para establecer causales

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA CELEBRACION DE CONTRATOS-Margen de configuración del Congreso para la regulación

REGIMEN DE INHABILIDADES, INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES PARA EJERCICIO DE FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS O CELEBRACION DE CONTRATOS EN EL ORDEN TERRITORIAL-Ambito de configuración legislativa y no de la autonomía territorial

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de argumentos concretos

CONSTITUCION POLITICA-Apreciación sistemática

CONSTITUCION POLITICA-Materia puede estar regulada por varios preceptos constitucionales

REGIMEN JURIDICO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR SERVICIOS-Facultad de configuración legislativa

Por mandato constitucional expreso, el régimen jurídico de las entidades descentralizadas por servicios hace parte de la facultad de configuración legislativa que reconoce la Constitución Política, en la cual está inmersa la autonomía propia de todo ente descentralizado. Fue voluntad del constituyente que el régimen de las entidades descentralizadas fuera establecido por el legislador.

PROHIBICIONES PARA MIEMBROS DE JUNTAS O CONSEJOS DIRECTIVOS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Regulación de conformación de órganos de dirección

Referencia: expediente D-5183

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 821 de 2003

Accionante: Andrés De Zubiría Samper

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés De Zubiría Samper demandó algunos apartes del artículo 1º de la Ley 821 de 2003, “por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000”.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición impugnada y se subraya en lo demandado.

LEY 821 DE 2003

(julio 10)

por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 49 de la Ley 617 de 2000 quedara así:

“Artículo 49. Prohibiciones relativas a los 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 cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y Distritales y concejales municipales y Distritales, y miembros de juntas administradores locales municipales y Distritales no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros 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 cuarto grado de consanguinidad, segundo 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, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.

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

Parágrafo 2º. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores

públicas y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

Artículo 2º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.¹

III. LA DEMANDA

1. El auto admisorio de la demanda

El actor considera que los preceptos demandados vulneran los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales consagrados en los artículos 1 y 287 de la Constitución, así como el régimen de prohibiciones previsto en el artículo 292 de la Carta Política.

Pero, al disponer sobre la admisión de la demanda, el Magistrado Sustanciador advierte que frente a las regulaciones contenidas en los incisos segundo y tercero opera el fenómeno de la cosa juzgada por cuanto ellas ya fueron examinadas por la Corte Constitucional en las sentencias C-311 y C-348 de 2004, en relación con cargos por vulneración del artículo 292 de la Constitución. Debido a esa circunstancia, en Auto del 28 de abril de 2004 decidió rechazar la demanda “por el cargo de violación del precepto 292 Superior” y admitirla “respecto a los demás cargos presentados contra los referidos incisos, así como a la demanda contra algunas expresiones del inciso primero de la Ley 821 de 2003”².

Por lo tanto, en esta sentencia no se mencionarán los cargos formulados contra las disposiciones contenidas en los incisos segundo y tercero, acusadas por violación del artículo 292 de la Constitución, ni se indicarán los argumentos de los intervinientes es ese sentido.

2. Cargos de inconstitucionalidad

2.1. Violación de los artículos 1 y 287 de la Constitución

Afirma el actor que en el ordenamiento jurídico nacional existe una garantía constitucional sobre la autonomía de las entidades territoriales, “la cual se concretiza (sic) en la posibilidad de cumplir funciones políticas, administrativas y fiscales, dentro de los parámetros generales establecidos por la Nación”³ y cuestiona que, a pesar de dicha garantía, con la Ley 821 de

2003, “al regular algunas prohibiciones de los parientes de diputados, gobernadores, concejales, alcaldes y miembros de las juntas administradoras locales (Jal), estableciendo limitaciones para éstos, como son la imposibilidad para ser funcionarios o contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, se vulnera en forma directa tanto la descentralización, como la autonomía territorial, ya que estos temas son competencia de cada entidad, lo que se convierte en una intromisión de la Nación en asuntos de interés local y seccional”⁴.

2.2. Violación del artículo 292 de la Constitución

IV. INTERVENCIONES

1. El Ministerio del Interior y de Justicia, representado por su Director del Ordenamiento Jurídico, expone las razones por las cuales encuentra que la norma demandada se ajusta a la Constitución Política. Ellas aluden a lo siguiente:

Las entidades territoriales no son entes independientes y autárquicos, sino que se rigen por una legislación común, orientada, por principios generales y comunes, al logro de los fines del Estado colombiano.

De los artículos 123 y 125 de la Constitución se desprende claramente que la determinación de las causales de inhabilidad para ocupar cargos públicos en todo el territorio nacional es competencia exclusiva del legislador, sin que ello constituya una vulneración de la autonomía de las entidades territoriales sino una concreción de la unidad legislativa que debe guiar el desarrollo de la función pública en aras de alcanzar los objetivos y fines, tanto estatales como territoriales.

Para el cumplimiento de dichos principios, y no obstante que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40 de la C.P.), quienes pretendan acceder al desempeño de funciones públicas deben someterse al cumplimiento de ciertas reglas y exigencias, unas de carácter positivo y otras de carácter negativo, entre las que se encuentran las inhabilidades y las incompatibilidades, apenas acordes con los supremos intereses que les corresponde gestionar en beneficio del interés común y de la prosperidad colectiva.

Al instaurar unas determinadas inhabilidades para acceder a la función pública, tanto la Constitución como la ley persiguen el respeto y la prevalencia de los intereses generales y la observancia de los principios que deben guiar la actuación de la administración en todos los órdenes, tales como la moralidad, la transparencia y la imparcialidad, que se verían comprometidos si se dejaran de consagrar determinadas y específicas causales de inelegibilidad.

La norma demandada tiende a minimizar el riesgo de la presencia de nepotismo y del uso de influencias y poder familiar en el ejercicio de la función pública en las entidades territoriales, garantizando la total transparencia e imparcialidad en el ejercicio de los distintos cargos que conforman las administraciones departamental y municipal y la igualdad real y efectiva en el acceso a tales cargos.

La extensión que hace la ley 821 de 2003 a los cónyuges y compañeros permanentes de los alcaldes, gobernadores y miembros de las JAL de la inhabilidad consagrada por la Constitución Política para los concejales y diputados y que abarca los cargos y empleos antes señalados, no contraría en forma alguna las disposiciones constitucionales; todo lo contrario, reafirma el propósito y finalidad buscada por el artículo 292 de la Carta Política, que es la de dotar al ejercicio de la función pública, en todo el territorio nacional, de la máxima imparcialidad, independencia y transparencia posible.

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderada judicial, interviene en el proceso para solicitar la declaratoria de exequibilidad del artículo acusado, por cuanto la autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho, constituido en forma de república unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos sino, por el contrario, de una de carácter relativo.

3. El Departamento Administrativo de la Función Pública, por intermedio de apoderada judicial, solicita a la Corte desestimar los cargos formulados contra el artículo 1º de la Ley 821 de 2003 y declarar su exequibilidad. Los siguientes son los fundamentos de su petición:

Las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos, bien del orden nacional o

del orden territorial, será el fijado en la Constitución y la ley con fundamento en los artículos 124, 150-23, 293, 299, 303, 304 y 312 superiores, de manera que no pueden las autoridades del nivel territorial crear o establecer un régimen particular mediante ordenanzas, acuerdos o reglamentos internos.

Por lo tanto, la autonomía que la norma superior otorga a las entidades territoriales, ya sean del orden central o descentralizado, no es absoluta, sino que se refiere a asuntos de carácter administrativo, ejecución de su plan de desarrollo y ordenación de su propio gasto. Pero, ni la Constitución ni la ley, les otorgan facultades para regular el ejercicio de la función pública o establecer un régimen particular de inhabilidades e incompatibilidades.

Por el contrario, el legislador ostenta un gran margen de libertad, la cual le permite señalar, como lo hace en la Ley 821/03, un régimen de inhabilidades para algunas personas que tengan vínculos familiares con determinados servidores públicos, en aras del interés general y la protección al patrimonio público. La disposición contenida en la norma demandada es razonable, en el entendido de que ésta busca garantizar los principios fundamentales que deben regir la contratación estatal en procura de proteger el manejo de los recursos públicos.

4. El Director de la Federación Colombiana de Municipios, en relación con la vulneración de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, expresa que “La verdad es que el estatuto ético de los servidores públicos no dice relación a intereses propios de las entidades territoriales, sino que es asunto que concierne a la Nación como unidad y por tal razón no cabe la menor duda que la competencia atañe en este caso al legislador, no a las autoridades locales”⁶.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 1º de la Ley 821 de 2003. Los fundamentos en que sustenta su petición se refieren a lo siguiente:

Los apartes acusados no vulneran la descentralización ni la autonomía de las entidades territoriales, puesto que dichos postulados deben ser ejercidos dentro de los límites que señalan la Constitución y la ley (art. 287 constitucional) y es la misma Carta la que en su

artículo 150 numeral 23 señala que corresponde al Congreso de la República “Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”, dentro de los cuales se halla la norma demandada, la cual busca salvaguardar el desempeño de las labores del servidor público, con miras a garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la función pública, tales como la moralidad, idoneidad, probidad, transparencia e imparcialidad establecidos en el artículo 209 constitucional.

Ni la descentralización ni la autonomía de las entidades territoriales incluyen, tal y como lo pretende mostrar el actor, la facultad de expedir las normas que regulen el ejercicio de las funciones públicas a nivel seccional o local; por el contrario, dicha facultad, a nivel general, está en manos del Congreso de la República, el cual, en aras al cumplimiento de su función, expide normas como la que es objeto de estudio.

Lo anterior en razón a que los conceptos de descentralización y autonomía no actúan solos en la organización del Estado colombiano, sino que deben conjugarse con la noción de República unitaria, dentro de la cual éstos desarrollan su alcance. En este sentido, ha de entenderse que el Estado unitario aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.

De otra parte, el inciso primero del artículo 1º de la Ley 821/03 no vulnera el artículo 292 constitucional ya que de una interpretación sistemática de lo dispuesto por el texto superior, previa consulta de su finalidad, se llega a la conclusión de que la prohibición para formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio, incluye a los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales.

En efecto, una interpretación armónica y sistemática del ordenamiento constitucional nos lleva a concluir inequívocamente que la prohibición de formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio, incluye, de igual forma, a los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales; de lo contrario no se cumpliría con el fin buscado por el Constituyente. Lo dispuesto por el aparte acusado resulta proporcional y razonable, en tanto encuentra su sustento en un

objetivo constitucionalmente válido que se concreta en la búsqueda de transparencia y moralidad de las actuaciones de quienes ejercen función pública a nivel departamental, municipal y distrital.

En igual sentido, el contenido de la norma acusada se traduce en una garantía de imparcialidad e independencia necesario frente a las corporaciones a las cuales se refiere, puesto que una de las necesidades actuales de los fines del Estado está en combatir la corrupción y evitar la utilización de los bienes públicos para satisfacer intereses individuales.

Por último, los miembros de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal son funcionarios de la correspondiente entidad territorial y, en ese sentido, el inciso segundo del artículo 292 constitucional prohíbe expresamente que los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales sean designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial, que obviamente incluye al sector descentralizado por servicios.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre el artículo 1° de la Ley 821 de 2003, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

2. Problemas jurídicos

En esta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° de la Ley 821 de 2003, la Sala debe resolver dos problemas jurídicos, a saber: en primer lugar, determinar si el legislador dispone de atribuciones constitucionales para participar en la fijación del régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para celebrar contratos o para desempeñar

cargos públicos en departamentos, distritos y municipios o si, en atención a los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, esta facultad corresponde ejercerla únicamente a cada entidad seccional o local, tal como lo alega el actor. En segundo lugar, si el inciso primero del artículo demandado vulnera el artículo 292 de la Constitución al prohibir que los cónyuges o compañeros permanentes de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de JAL puedan ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de la correspondiente entidad territorial o miembros 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.

3. Atribución del legislador para establecer el régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para la celebración de contratos y el desempeño de cargos y funciones públicas. Los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales

3.1. El actor estima que el artículo parcialmente demandado viola los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales por cuanto fija prohibiciones a parientes de servidores públicos del orden territorial para ser funcionarios o contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, siendo la regulación de estas materias competencia de cada entidad territorial. Con fundamento en esa apreciación concluye que disposiciones legislativas como la impugnada “se convierten en una intromisión de la Nación en asuntos de interés local o seccional”.

Por su parte, los intervinientes y el Ministerio Público coinciden en afirmar que el legislador es competente para fijar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para la celebración de contratos y el ejercicio de cargos públicos en el orden territorial y que las medidas adoptadas en el artículo impugnado son razonables y proporcionadas para garantizar los principios, fines y funciones del Estado.

“... el legislador está constitucionalmente facultado para establecer causales de inhabilidad e incompatibilidad referentes al ejercicio de cargos públicos, y al hacerlo, en tanto no contradiga lo dispuesto por la Carta Política y adopte reglas razonables y proporcionales, podrá señalar los motivos que las configuren. El legislador adoptará estas determinaciones, “según su propia verificación acerca de experiencias anteriores y su evaluación sobre lo que

más convenga con el objeto de garantizar la transparencia del acceso a la función pública, de las sanas costumbres en el seno de la sociedad y de la separación entre el interés público y el privado de los servidores estatales, sin que necesariamente los fenómenos que decida consagrar en la calidad dicha tengan que estar explícitamente contemplados en el texto de la Constitución. Exigirlo así significaría quitar a la ley toda iniciativa en materias que son propias de su papel en el plano de la conformación del orden jurídico, despojando de contenido la función legislativa misma”7.

Y, en relación con el señalamiento de inhabilidades e incompatibilidades para la celebración de contratos expresó en la sentencia C-429/97:

la Corte concluye que el Congreso goza de amplio margen para la regulación de inhabilidades para contratar con el Estado, por lo cual el control constitucional ejercido por esta Corporación debe limitarse a excluir del ordenamiento aquellas regulaciones manifiestamente inconstitucionales.

(...)

7- Para lograr esa transparencia la norma acusada excluye a los familiares de determinados servidores de la posibilidad de contratar con la entidad de la cual forma parte el funcionario. La Corte encuentra que este criterio es adecuado, pues entre los miembros de un mismo grupo familiar existen nexos de lealtad y simpatía, que podrían parcializar el proceso de selección, el cual dejaría entonces de ser objetivo. En efecto, es perfectamente humano intentar auxiliar a un familiar, pero estos favorecimientos en la esfera pública contradicen la imparcialidad y eficiencia de la administración estatal, la cual se encuentra al servicio del interés general. Por ello el favoritismo familiar o nepotismo ha sido uno de los vicios políticos y administrativos que más se ha querido corregir en las democracias modernas. No es pues extraño que esa lucha contra esas indebidas influencias familiares haya recibido consagración expresa en el constitucionalismo colombiano, como lo muestra el artículo 126 de la Carta, que prohíbe expresamente a los servidores públicos nombrar como empleados a sus familiares. Por consiguiente, es razonable que la ley pretenda evitar la influencia de esos sentimientos familiares en el desarrollo de la contratación estatal pues, como lo expuso la sentencia C-415 de 1994, de esa manera se busca rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad y seriedad a todo el proceso de contratación, el cual no sólo se reduce a la

decisión definitiva sino al trámite anterior que conlleva a la determinación de contratar con un particular.

Es decir que, frente al reproche genérico formulado contra el artículo 1º de la Ley 821 de 2003 por vulneración de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales se aprecia lo siguiente: De una parte, en los términos del artículo 287 de la Constitución, es evidente que el legislador dispone de atribuciones para fijar límites para el ejercicio de la autonomía que asiste a las entidades territoriales; de otra parte, no existe norma constitucional alguna que señale explícitamente que el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para el ejercicio de cargos y funciones públicas o para la celebración de contratos en el orden territorial haga parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales reconocido por la propia Constitución; en consecuencia, esas son materias que, con fundamento en los artículos 1, 150 y 287 constitucionales, hacen parte del ámbito de configuración legislativa.

Siendo ello así, la Sala concluye que el actor no formula ningún reparo específico de inconstitucionalidad de los apartes genéricamente demandados del artículo 1º de la Ley 281, por lo que la Corporación no dispone de elementos que le permitan cotejar el artículo demandado con los artículos 1º y 287 constitucionales, tal como se exige para dar cumplimiento a los requisitos de la acción de inconstitucionalidad.

Ante este vacío argumentativo debe recordarse que si bien la acción de inconstitucionalidad tiene una naturaleza pública e informal que materializa la facultad que asiste a todo ciudadano para cuestionar la validez de las leyes, ello no se opone al cumplimiento por parte del actor de las mínimas exigencias que le incumben y que permitan suscitar el correspondiente debate de constitucionalidad.

Sobre el particular, esta Corporación precisó que:

“Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la

demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia. (...)

Adicionalmente, la Corte encuentra fallas protuberantes en la formulación de los cargos, consistentes en establecer generalizaciones en lo relativo a la violación de los preceptos constitucionales señalados, sin hacer el cotejo concreto entre la norma que se acusa y la disposición constitucional que se afirma transgredida.

En estas condiciones la Corte, conforme a las consideraciones precedentes, concluye que la demanda con la cual se inició el presente proceso es sustantivamente inepta, por no contener cargos concretos de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control constitucional.⁸

En el presente asunto el actor se limita a expresar que el artículo 1º de la Ley 821 de 2003 viola los artículos 1 y 287 de la Constitución porque el señalamiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar y ejercer cargos y funciones públicas en el orden seccional y local le asiste a las corporaciones públicas del orden territorial. Como se evidencia, sus reparos no pasan de ser meras afirmaciones genéricas que no satisfacen el mínimo de concreción requerido para deducir la eventual vulneración de los preceptos superiores invocados.

Así, pues, ante la ausencia de elementos o de argumentos concretos que permitan a la Corte confrontar la disposición legislativa impugnada con el texto constitucional, no procede otra alternativa que inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con este primer reparo de inconstitucionalidad.

4. Prohibición para que cónyuges o compañeros permanentes de las autoridades departamentales, distritales o municipales hagan parte de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas del orden seccional y local

El actor considera que el inciso primero del artículo demandado vulnera el artículo 292 de la Constitución al prohibir que cónyuges o compañeros permanentes de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de JAL puedan ser miembros de juntas o consejos

directivos de entidades descentralizadas de la correspondiente entidad territorial o miembros 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.

Artículo 292. Los diputados y concejales y sus parientes dentro de los grados que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.

Para el actor, la norma impugnada es inconstitucional porque impide que los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales puedan ser designados miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas del correspondiente departamento, distrito o municipio.

En su demanda afirma que “la prohibición constitucional para formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas departamentales, municipales o distritales se refiere sólo a los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley, ... de allí que ninguna ley puede establecer una limitación a los cónyuges o compañeras (os) permanentes para formar parte de una junta directiva de una entidad descentralizada en el nivel territorial, porque esta limitación tiene que ser establecida, necesariamente, en el texto constitucional, lo que no sucede en nuestro ordenamiento jurídico. De allí la inconstitucionalidad del aparte señalado del artículo primero de la Ley 821 de 2003”9.

En otras palabras, para el actor es constitucionalmente admisible, por ejemplo, que el alcalde conforme la junta o consejo directivo de las entidades descentralizadas municipales con sus padres, hermanos, esposa, suegros y cuñados. También con los cónyuges o compañeros permanentes de los concejales. Esto en la medida en que el artículo 292 de la Constitución, en relación con la conformación de tales juntas o consejos directivos, se refiere sólo a diputados, concejales y sus parientes, pero no alude, de manera alguna, a gobernadores, alcaldes y sus parientes, ni a los cónyuges o compañeros permanentes de los miembros de las corporaciones públicas, por lo que el legislador no podrá establecer restricciones adicionales en ese sentido.

4.2. Esta particular deducción del demandante permite a la Corte recordar que la Constitución Política está conformada por un sistema normativo armónico y coherente, que

debe ser apreciada en su conjunto, de manera sistemática, evitando la lectura o entendimiento de sus preceptos de manera aislada o desarticulada.

Así, pues, el intérprete deberá tener siempre presente que una materia bien puede ser regulada por varios preceptos constitucionales. Es el caso, por ejemplo, del régimen jurídico aplicable a las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas, que está conformado, entre otras, por las siguientes disposiciones superiores:

- El inciso primero del artículo 292, en el cual se prohíbe a diputados y concejales y sus parientes, dentro del grado que señale la ley, que hagan parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas de la respectiva entidad territorial.
- En los casos en que los miembros de las juntas directivas no fueren catalogados como servidores públicos, habrá que considerar el artículo 210, en el cual se faculta al legislador para señalar las condiciones en las cuales los particulares pueden cumplir funciones administrativas.
- La anterior disposición armoniza con el artículo 150 numeral 23, que asigna al Congreso la facultad para expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, con lo cual se halla otra fuente para que el legislador fije los parámetros para la conformación de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas, pues es incuestionable que tales entes públicos participan en el cumplimiento de funciones públicas o en la prestación de servicios públicos en el orden territorial.
- Si los miembros de las juntas directivas son servidores públicos del respectivo departamento, distrito o municipio, los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores y alcaldes tampoco podrán acceder a la condición de miembros de la junta o consejo directivo de una entidad descentralizada en el correspondiente departamento, distrito o municipio, porque el artículo 126 prohíbe a los servidores públicos nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.
- Dado que los miembros de las juntas directivas de las entidades descentralizadas

participan en el cumplimiento de la función administrativa, el artículo 209 establece que esa función debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad e imparcialidad, los cuales serían desatendidos en los eventos en que el gobernador o el alcalde designara a su cónyuge o compañera permanente como miembro de la junta directiva que él mismo preside.¹⁰

- Pero, además de la fuerza vinculante de los anteriores mandatos constitucionales, para el asunto específico existe una disposición superior que expresamente asigna al legislador la facultad para establecer el régimen de las entidades descentralizadas, el cual comprende lo inherente a la organización y actuación de los órganos de dirección y administración, entre ellos las juntas y consejos directivos. Se trata del artículo 210, en cuyo inciso final dispone que “La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes”.

Es decir que, por mandato constitucional expreso, el régimen jurídico de las entidades descentralizadas por servicios hace parte de la facultad de configuración legislativa que reconoce la Constitución Política, en la cual está inmersa la autonomía propia de todo ente descentralizado. Fue voluntad del constituyente que el régimen de las entidades descentralizadas fuera establecido por el legislador.¹¹

Entonces, si bien el artículo 292 de la Constitución consagra algunas prohibiciones para los miembros de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas del orden territorial, ello no permite concluir, como lo hace el demandante, que esa disposición excluya cualquier otra regulación constitucional o legislativa referente a la conformación de tales órganos de dirección en las entidades descentralizadas. Como se mencionó, existen otras disposiciones que expresamente remiten al legislador la determinación del régimen de las entidades descentralizadas y en él, naturalmente, está incluido lo referente a la conformación de su junta o consejo directivo. Con interpretaciones como la propuesta por el accionante se ignora la existencia de otros principios superiores que también deben ser considerados en el orden territorial y que impiden la designación de cónyuges o compañeros permanentes o que expresamente asignan al legislador la facultad para establecer el régimen jurídico de las entidades descentralizadas. La visión exegética que el demandante asume frente a la Constitución Política, además de ser parcial, le impide apreciar otros textos que explícitamente constituyen el fundamento de la ley acusada.

Así, pues, la norma demandada corresponde al ejercicio de la atribución dada al legislador por el artículo 210 de la Constitución para establecer el régimen jurídico de las entidades descentralizadas. No vulnera el artículo 292 de la Constitución, por cuanto allí no se dispone que las únicas limitaciones para adquirir la calidad de miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas en el orden territorial sean las previstas en esa disposición superior.

Por lo tanto, el cargo es improcedente. No obstante, con el fin de no cerrar la oportunidad a otros debates sobre la constitucionalidad de la norma acusada, la Corte declarará su exequibilidad pero únicamente en relación con los aspectos analizados en esta sentencia.

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:

Primero. Inhibirse, por ineptitud de la demanda, para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley 821 de 2003, por violación de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales consagrados en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política.

Segundo. Declarar exequible la expresión “Los cónyuges o compañeros permanentes” contenida en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 821 de 2003, pero sólo por los aspectos analizados en esta sentencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1051 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Discriminación por origen familiar (Salvamento de voto)

REGIMEN DE INHABILIDADES-Legislator no puede ir más allá de lo que estableció el constituyente (Salvamento de voto)

REGIMEN DE INHABILIDADES-Prohibición de formar parte de la junta directiva de entidad

descentralizada del orden territorial no se puede aplicar a otros entes (Salvamento de voto)

REGIMEN DE INHABILIDADES-Prohibición a cónyuges o compañeros permanentes y parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil no puede ampliarse a otros sujetos (Salvamento de voto)

NORMA JURIDICA-Ambitos de validez (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5183

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito salvar el voto por las siguientes razones:

Considero que el demandante tiene razón, la norma acusada establece una discriminación por origen familiar prohibida por el artículo 13 de la Constitución Política, que desconoce el derecho fundamental de todo ciudadano de acceder a la igualdad de condiciones a la función pública (artículo 40 CP). El constituyente estableció un sistema lógico de inhabilidades, sin que el Legislador pueda ir más allá.

El artículo 292 de la Constitución tiene dos incisos muy distintos: El primero, referido a la prohibición de formar parte de las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas. Esta norma solo se refiere a Juntas Directivas de entidades descentralizadas del orden territorial, y no se puede aplicar a otros entes; por ejemplo, al nivel central; ni a órganos que no sean juntas directivas.

En cambio el inciso segundo del artículo 292; se refiere a toda la entidad territorial (Departamento, Distrito o Municipio) referido a unos sujetos especiales (cónyuges o compañeros permanentes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil), determinados expresamente por el Constituyente, de manera que no puede ser ampliado por el Legislador al tercero o cuarto grado de consanguinidad o al segundo o tercero de afinidad, pues de esa manera estaría violando los artículos 13 y 40 de la Constitución.

Toda norma jurídica tiene cuatro ámbitos de validez (material, espacial, temporal y personal).

El ámbito personal de validez del inciso segundo del artículo 292 de la Constitución fue claramente determinado por el Constituyente, quien lo restringió a unos sujetos especiales (cónyuges o compañeros permanentes y parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil), no pudiendo ser ampliado el ámbito personal a otros sujetos. Por tratarse de una excepción, su interpretación debe ser restrictiva.

El artículo 210 de la Constitución no puede ser fundamento de inconstitucionalidad de las normas acusadas, puesto que las competencias de las entidades no se refieren a las inhabilidades e incompatibilidades personales y solo alude a la responsabilidad – que es otra materia – de los jefes y directores de las entidades descentralizadas. La regla general en el estado de derecho es la libertad – de contratar, de acceder a la función pública – y que las excepciones y restricciones a la norma constitucional deben ser expresadas y las prohibiciones son de interpretación restrictiva.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 La Ley 821/03 fue publicada en el Diario Oficial No. 45.244 del 10 de julio de 2003.

2 Folio 10 del expediente.

3 Folio 3 del expediente.

4 Ibídem.

5 Folio 5 del expediente.

6 Folio 59 del expediente.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-617/97, MP José Gregorio Hernández Galindo.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-236/97 MP Antonio Barrera Carbonell.

9 Folio 5 del expediente.

11 Según lo ha señalado esta Corporación, “el Legislador tiene un margen de discrecionalidad amplio para regular las inhabilidades e incompatibilidades para acceder a la función pública, dentro de las limitaciones que la propia Carta define. Diferente es la situación del operador jurídico, quien debe interpretar estricta y restrictivamente las causales de inelegibilidad, en tanto y cuanto son excepciones legales al derecho de las personas a acceder a los cargos públicos”. Sentencia C-200/01, MP Eduardo Montealegre Lynett.