Sentencia C-1345/00

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos subjetivos

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Finalidad

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Naturaleza jurídica/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Funciones

LEGISLADOR-Reelección en cargo público

PODER POLITICO-Ciudadano en ejercicio/PODER POLITICO-Elegir y ser elegido/PODER POLITICO-Reelección en cargo público

DERECHO DE ACCESO AL DESEMPEÑO DE FUNCIONES Y CARGOS PUBLICOS-Reelección

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Reelección del Director General

FUNCIONARIO PUBLICO-Reelección

PARTICIPACION CIUDADANA-Prohibición de reelección en cargo público

Referencia: expediente D-2934

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 99 de 1993, "Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones."

Actor: Luis Alejandro Motta M.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., octubre cuatro (4) del dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano LUIS ALEJANDRO MOTTA M. presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 99 de 1993, "Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales

renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones."

Mediante Auto de fecha 13 de abril de 2000, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda de la referencia; así mismo, ordenó el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y de Medio Ambiente.

Cumplidos como se encuentran los trámites propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, advirtiendo que se subraya y destaca el aparte demandado.

LEY 99 de 1993

(diciembre 22)

"Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones."

"

(…)

Artículo 28. Del Director General.

El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva; será designado por el Consejo Directivo para un período de tres (3) años, contados a partir del 1 de enero de 1995, siendo reelegible."

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera que las disposición acusada vulnera lo dispuesto en los artículos 13 y 40 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda.

El actor demanda la posibilidad que abre el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, "Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones", de que los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales puedan ser reelegidos, por

considerar que la misma vulnera los principios de igualdad y participación consagrados en el ordenamiento superior.

Para el demandante, la disposición impugnada viola los principios de igualdad y participación consagrados en los artículos 13 y 40 de la C.P., pues al permitir "la reelección sin límite" en el cargo de director de las Corporaciones Autónomas Regionales, está restringiendo, sin justificación alguna, el derecho de los demás ciudadanos a acceder a cargos de la administración pública en condiciones de igualdad, dado que no es lo mismo postularse para dicho cargo siendo director en ejercicio que no siéndolo, afirmación que sustenta en los siguientes supuestos:

– El director en ejercicio, sostiene el demandante, ejecuta un presupuesto, lo que implica "…que tiene la oportunidad, los medios, las prerrogativas y ventajas que el poder otorga, con lo cual se le permite ubicarse en condiciones privilegiadas frente a los demás aspirantes a dicho cargo".

– Así mismo, porque "…la corrupción administrativa y la manipulación de los cargos públicos", permite en los casos en que la ley da vía a reelecciones sin límite, "…que éstas se constituyan prácticamente en una dictadura."

– Permitir la reelección del director en ejercicio, según el actor, le posibilita a dicho funcionario "…hacer campaña al seno de los miembros del consejo directivo …, violando inhabilidades que rigen para los demás funcionarios públicos…", dado que "…un director puede utilizar las herramientas que le da su cargo para efectuar acuerdos previos orientados a satisfacer intereses personales en contra de intereses generales."

Así las cosas, la disposición impugnada del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, que permite la reelección de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, implica para el actor una clara vulneración del artículo 13 de la Carta, que consagra el principio de igualdad, por cuanto le otorga ventajas y privilegios para buscar su reelección a quienes desempeñan el cargo, que no tienen los demás miembros de la comunidad interesados en acceder a ellos, violando también su derecho a la participación, consagrado en el artículo 40 de la Carta Política, pues les restringe el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dentro del término establecido para el efecto, el abogado Juan Fernando Romero Tobón, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó a esta Corporación un estudio jurídico sobre la disposición impugnada en la demanda de la referencia, en el que sustenta la constitucionalidad de la misma. Los argumentos que desarrolla en dicho documento son los que se resumen a continuación:

Señala el interviniente, que la supuesta igualdad entre corrupción y reelección no constituye un cargo de inconstitucionalidad que pueda resolverse en el correspondiente proceso, el cual por su naturaleza es general y abstracto. En su criterio, no es válido presumir que dichos

fenómenos se producen por la posibilidad de reelección en un determinado cargo, circunstancia que por el contrario en muchos casos ha propiciado la continuidad de labores técnicas, que a su vez han permitido el desarrollo de políticas coherentes.

Señala, que la no reelección del Presidente de la República y de otros altos funcionarios no contiene "…una presunción implícita de que la continuidad de los mismos conduzca a fenómenos de corrupción", esa decisión del Constituyente obedece más bien al propósito de propiciar un "un equilibrio entre poderes", pues es claro en nuestro ordenamiento superior, que la no reelección no es un instrumento para atacar la corrupción, dado que no existe una relación de causalidad entre esa posibilidad y "…la existencia de desmanes en el proceso de selección de un determinado funcionario…".

La corrupción y el nepotismo, anota el apoderado del Ministerio de Hacienda, desde luego repugnan al Estado social de derecho; por eso en la misma Constitución se encuentran consagrados mecanismos y órganos de control, autónomos e independientes, que a la par con la administración de justicia tienen "funciones investigativas y sancionatorias" para contrarrestar esas conductas.

Manifiesta el interviniente, que "…varios son los casos en donde la Corte ha encontrado que los argumentos de inconformidad están basados bien en interpretaciones sesgadas de la disposición juzgada, bien el señalamiento de entidades o funcionarios que la incumplen en una elipsis que está dirigida a cuestionar la "ética de aplicación de la norma más no su contenido", y que ese precisamente es el caso en la demanda de la referencia.

La Constitución Política de nuestro país, señala el interviniente, "…parte del principio de reelegibilidad en los cargos públicos, o por lo menos de la continuidad y permanencia, lo que parece su nota característica"; en ese contexto, la reelección no resulta per-se una imposibilidad constitucional, "…ni debe ser considerada como interdicto por nuestro ordenamiento ni espúrea al mismo…"

El cargo de inconstitucionalidad que presenta el actor contra el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, se fundamenta en "suspicacias y perjuicios" que alcanzan al órgano elector, esto es al respectivo comité directivo, que en cada Corporación Autónoma Regional tiene la función de elegir al director general, organismos que en abstracto acusa, de ser "… proclives a dejarse seducir por quien ejerce el cargo."

Afirmar que esos comités, que presentan una composición tan heterogénea, de extracción tan disímil y en el cual es complejo señalar tendencias o posiciones sobre los temas que le competen, no pueden ser susceptibles, en abstracto, de componendas y arreglos. Así las cosas, no es verosímil ni admisible como argumento en un debate de constitucionalidad.

Ministerio del Medio Ambiente

El abogado Remberto Quant González, acreditando su condición de apoderado del Ministerio del Medio Ambiente, intervino en el proceso de la referencia, dentro del término establecido para el efecto, para defender la constitucionalidad del aparte impugnado del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, presentando a consideración de esta Corporación los argumentos que sustentan su posición, los cuales se resumen a continuación:

Señala el interviniente, que no es posible acusar la disposición impugnada por inconstitucional, dado que la Carta Política, que es la que de manera expresa determina los cargos para los que se prohibe la reelección, en ninguno de sus artículos la proscribe respecto de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Remitiéndose al ordenamiento legal que regula las Corporaciones Autónomas Regionales, específicamente a varios artículos de la Ley 99 de 1993, el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente manifiesta, primero que el demandante desconoce esa legislación y segundo que tal como está diseñado el procedimiento de elección de los directores de esas entidades, función que cumple el respectivo comité directivo, no hay duda de que se le garantiza a todas las personas que reúnan los requisitos para desempeñar ese cargo, incluido el director en ejercicio, el derecho a presentar su nombre y a que éste sea considerado, lo que demuestra que no se produce violación ni del derecho a la igualdad, al que se refiere el artículo 13 de la Constitución, ni del derecho a acceder al desempeño de cargos públicos, una de las dimensiones del derecho de participación que consagra y protege el artículo 40 de la Carta Política.

Coincide el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente con los argumentos que esgrime el representante del Ministerio de Hacienda, en el sentido de que los cargos que formula el actor no tienen soporte jurídico, razón por la cual no pueden ser considerados en una demanda de inconstitucionalidad; las acusaciones que el presenta, dice, son competencia de los organismos de control, específicamente de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República, encargados de la vigilancia de la conducta de los servidores públicos y del control fiscal de las entidades del Estado o de los particulares que administren recursos del mismo; luego si el demandante conoce de situaciones como las que refiere, debe acudir a dichas instituciones y formular las correspondientes denuncias.

V. OTRAS INTERVENCIONES

Impugnaciones a la demanda

El ciudadano Servio Alberto Caicedo Córdoba, Director Ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales de Grandes Centros Urbanos, -ASOCARS-, impugnó la demanda presentada por el actor, que formula una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición que permite la reelección de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, consignada en el artículo 28 de la Ley 99 de 1993.

En su concepto, la Corte debe declarar conforme al ordenamiento superior la citada disposición legal, pues es precisamente la Constitución la que establece en forma expresa y taxativa los casos en los cuales no hay lugar a la reelección, entre los cuales no se encuentra el de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales.

La reelección de dichos funcionarios, sostiene el interviniente, es el reconocimiento a una gestión eficiente, "...que permite que no se desarticule la principal función de esas entidades, que es la administración del medio ambiente y de los recursos naturales renovables ...", y es además la garantía para los ciudadanos de la consolidación de esos organismos.

Concluye, que la figura de la reelección es en sí misma un reconocimiento y una garantía de los derechos a la igualdad y a acceder a un cargo público, pues la circunstancia de haber sido director "…no puede repercutir en detrimento de sus aptitudes ni anularlas…"; al contrario, anota, ese debería ser un factor positivo en los procesos de evaluación, pues no existe fundamento alguno para afirmar que haberlo sido genera desventajas comparativas frente a los demás aspirantes.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual le solicita a esta Corporación que declare constitucional el aparte demandado del artículo 28 de la Ley 99 de 1993. El Ministerio Público fundamenta su petición en los argumentos que se resumen a continuación:

Para dicha entidad, la acusación del actor contra la disposición del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, a través de la cual se permite la reelección de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, carece de validez, pues si bien el Estado "…debe garantizar el derecho de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones a acceder a la función pública, no es menos cierto que en Colombia ese acceso es reglado de manera celosa por la Constitución y la ley."

Es decir, agrega el concepto del Procurador, que es la Constitución Política la que dispone la forma como se proveen los cargos públicos, delegando en la ley su reglamentación; no obstante, la misma Carta prevé "otros empleos", cuya forma de provisión debe determinar el legislador a través de la ley, siendo uno de ellos, precisamente, el de director general de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo que implica que el Congreso para hacerlo no tiene límites.

En el caso objeto de análisis, manifiesta el Ministerio Público, el Congreso produjo esa legislación al expedir la Ley 99 de 1993 y determinar que los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales serán designados por los respectivos comités directivos, para un período de tres años, siendo reelegibles.

Cuando el legislador, a través de la norma impugnada, permitió la reelección de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo que hizo fue darle la posibilidad a dichos funcionarios, de someter su gestión a examen y evaluación del consejo directivo, organismo que eventualmente puede justificar esa reelección en los resultados de la misma.

El tema concreto de la reelección, señala el Ministerio Público en su concepto, se ajusta a la Carta Política, "…en tanto permite que se manejen los asuntos administrativos-ambientales con criterios razonables de eficiencia y resultados, sin que ello obste para que el consejo directivo, en uso de sus facultades, pueda designar a otro, atendiendo los planes y programas que se pretendan ejecutar y el perfil profesional del nuevo aspirante."

Para concluir, anota la vista fiscal, "… en todos aquellos eventos en los que la Constitución Política no señaló de manera expresa la forma de proveer un empleo público, así como tampoco el período, ni prohibió la reelección, el Congreso de la República mediante ley

puede reglamentar libremente no solo las funciones de la entidad, sino también la forma como debe elegirse su representante legal y directivos en general …".

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 99 de 1993, "Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones".

2. La Materia.

En esta oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional establecer, si la disposición que impugna el actor en la demanda de la referencia, contenida en el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, contraría las normas constitucionales que el alega vulneradas, esto es los derechos a la igualdad y a la participación ciudadana, o cualquiera otra, o si por el contrario la misma se ajusta al ordenamiento superior.

En efecto, le corresponde determinar a la Corte, si como lo sostiene el actor, la posibilidad de reelección "sin límite" de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, consagrada en el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, vulnera los mencionados principios de igualdad y participación ciudadana, consignados y protegidos como tales en los artículos 13 y 40 de la C.P.

3. Los cargos que formula el actor contra la disposición impugnada del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, son de carácter subjetivo, pues se refieren a los presuntos abusos y arbitrariedades en que pueden incurrir los funcionarios públicos respecto de los cuales se autoriza la reelección, en consecuencia son inadmisibles como fundamento para un juicio de inconstitucionalidad.

El cargo de inconstitucionalidad que presenta el actor contra la disposición impugnada del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, está dirigido a reivindicar el derecho de participación directa y en igualdad de condiciones, de todas las personas que deseen acceder al cargo de director general de corporación autónoma regional, el cual en su criterio se restringe y vulnera con la decisión del legislador de permitir la reelección en esos casos.

Así las cosas, la controversia que deberá dirimir la Corte en esta oportunidad se refiere, a si la disposición impugnada de alguna manera impide, restringe u obstaculiza el derecho de participación, en igualdad de condiciones, de los ciudadanos interesados en acceder a un cargo público, específicamente al de director general de corporación autónoma regional, lo que implicaría que se les negara la posibilidad de participar en el manejo, dirección y administración de los recursos naturales y del medio ambiente en general, los cuales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la C.P., gozan de especial protección del Estado, dado que constituyen la base de realización de un derecho fundamental; es decir,

si lo dispuesto en esa disposición se constituye en óbice para que dichos ciudadanos participen en los procesos diseñados por el legislador para escoger a los mencionados funcionarios, vulnerando entonces las normas constitucionales que se alegan infringidas.

Para resolver el asunto hay que señalar primero, que la Constitución Política de nuestro país garantiza el derecho a un medio ambiente sano; todas las personas, señala el artículo 79 de la Carta, tienen derecho a gozar de el, siendo deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines; en la misma perspectiva, el artículo 80 de nuestro ordenamiento superior establece, que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Con miras a la realización de esos mandatos, el Constituyente previó también la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales, señalando en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, que una de las funciones del Congreso es precisamente la de "…reglamentar la creación y funcionamiento, dentro de un régimen de autonomía…", de dichas instituciones; las Corporaciones Autónomas Regionales, ha dicho la Corte,

"… son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. [del artículo 150] de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas.(Corte Constitucional, Sentencia C-593de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

En desarrollo del citado mandato constitucional, el contenido en el numeral 7 del artículo 150 superior, el legislador expidió la Ley 99 de 1993, la cual dedica su capítulo VI a regular lo relacionado con las Corporaciones Autónomas Regionales, señalando en su artículo 23 cual es su naturaleza jurídica y cuales sus funciones:

"Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes

corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica, o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

(…)"

En los artículos subsiguientes, la misma ley determina los órganos de dirección y administración de las Corporaciones Autónomas Regionales, señalando que son tres: la asamblea corporativa, el consejo directivo y el director general; dispone el artículo 27 de la citada Ley 99 de 1993, que una de las funciones del consejo directivo es la de nombrar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28, al director general de la Corporación. Ahora bien, ese artículo 28, lo que dispone es que el director general será designado por el consejo directivo, para un período de tres años, siendo reelegible; esta última disposición, que posibilita que el director en ejercicio pueda aspirar a un nuevo período, es la que impugna el actor, por considerar que la misma vulnera los derechos a la igualdad y a la participación de los ciudadanos.

Ahora bien, dicho cargo lo sustenta en argumentos subjetivos, que no resisten un análisis en sede de constitucionalidad, como por ejemplo que el manejo del presupuesto le permite al director en ejercicio condiciones de privilegio frente a los demás aspirantes, o que éste tiene una ventaja comparativa en la medida que puede hacer campaña con los miembros del consejo elector, violando así inhabilidades que si afectan a los demás funcionarios públicos, juicios que además de desconocer el principio constitucional de la buena fe consagrado en el artículo 83 superior, son inadmisibles como fundamento de una demanda de inexequibilidad, tal como en anteriores oportunidades lo ha manifestado esta Corporación:

"Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una norma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexequibilidad deben aludir a ella en los mismos términos." (Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1997, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

No obstante lo anterior, considera la Corte, que en el caso concreto es pertinente determinar, si en efecto la reelección de dichos servidores públicos vulnera los principios constitucionales a los que alude el actor, o cualquier otra norma de la Carta Política.

4. Cuando la reelección para el desempeño de un cargo público no está expresamente prohibida en la Constitución, y se trata de empleos cuya regulación le corresponde al legislador, éste puede determinar si ella es o no procedente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la C.P., los empleos en los órganos del

Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; en esa perspectiva, la facultad de determinar cuando un empleo es de libre nombramiento y remoción le corresponde al legislador, como también la de diseñar el mecanismo de elección y designación que para ellos opere en cada caso concreto, estando desde luego sujeto a ciertas condiciones que garantizan que no vulnere el ordenamiento superior. Sobre el tema ha dicho la corte:

"Encuentra la Corte que a la luz de la Constitución se pueden establecer unas excepciones al principio general de la carrera administrativa, pero siempre conservando la prioridad del sistema de carrera, connatural con los principios no sólo de eficacia y eficiencia y estabilidad administrativas, sino con la justicia misma de la función pública, que no es compatible con la improvisación e inestabilidad de quienes laboran para el Estado, y por el contrario establece el principio del merecimiento, como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro del cargo.

Por tanto, como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación.

Ahora bien, existen cargos que en principio caben dentro de la categoría de los de libre nombramiento y remoción, pero que sin embargo el legislador ha querido que sean de período fijo, lo que implica que el retiro antes de que éste haya terminado, está supeditado a las causales que para el efecto fije la ley y no a la mera voluntad discrecional del nominador; ese es el caso de los directores generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, cargo que por decisión del legislador le corresponde proveer al consejo directivo de dichas entidades, para un período de tres años, y respecto del cual se autoriza la reelección.

En esa perspectiva, en el caso concreto que ocupa a la Corte, la pregunta que surge es la siguiente: ¿en tratándose de ese cargo específicamente, la decisión del legislador, de permitir la reelección del funcionario que lo esté desempeñando al momento de la elección, o que lo haya ocupado en anterior oportunidad, dado que la ley no distingue, es o no contraria a nuestro ordenamiento superior?

Lo primero que hay que anotar es que la jurisprudencia de esta Corporación, ha sido insistente en señalar que la regla general en una democracia participativa como la colombiana, es que basta la condición de ciudadano en ejercicio para intervenir en la

conformación, desempeño y control del poder político, y en consecuencia para elegir y ser elegido, presupuesto que permite concluir que la prohibición de la reelección en un cargo público, cuando no está prevista expresamente en la Constitución, es competencia del legislador y es de carácter excepcional.

"La prohibición de la reelección se presenta como una técnica de control del poder que, excepcionalmente, la Constitución contempla respecto de ciertos cargos públicos ubicados en el vértice de algunos órganos de las ramas del poder público y que se explica, en cada caso, por las especiales funciones que se les adscribe y la trascendencia política o jurídica asociada a los mismos. Se advierte acerca de la excepcionalidad, pues, la regla general en una democracia participativa como es la Colombiana, postula la condición de ciudadano en ejercicio como requisito suficiente para intervenir en la conformación, desempeño y control del poder político y, en consecuencia, elegir y ser elegido (CP art. 40).

(…)

La prohibición de la reelección no podrá fundarse en un criterio de moralidad. Si se impide la reelección, es simplemente por el hecho de que la persona alguna vez fue electa para el mismo cargo, no porque haya sido inmoral o se ponga en tela de juicio su honorabilidad o probidad.

Tampoco a la prohibición la anima el propósito de auspiciar la eficiencia o el buen servicio. La tacha al aspirante que ha ocupado el cargo, no trasciende a la concreta evaluación de su desempeño pasado.

El temor de que el candidato utilice en su favor los instrumentos de poder que, en razón de sus funciones, tenga a su disposición, justificaría plenamente la prohibición. Sin embargo, en este caso, no podría ser ella absoluta. En efecto, la prohibición no puede cobijar a las personas que en la actualidad no son titulares del cargo y que, sin haber incurrido en causal de mala conducta o infringido la ley penal o disciplinaria, hayan cesado en el ejercicio del mismo en un momento del pasado que no permita, respecto de la época en que se realicen las elecciones, presumir que todavía conservan capacidad real de influjo sobre las instancias del poder. (…) (Corte Constitucional, Sentencia C-267 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Así las cosas, es claro que el acceso al desempeño de funciones públicas, una de las dimensiones del derecho de participación del que son titulares todos los colombianos, consagrado como fundamental en el artículo 40 de la C.P., en principio está supeditado únicamente a la condición de ciudadano, por eso, si bien el legislador está habilitado en algunos casos para imponer restricciones, cuando lo haga las mismas deben ser excepcionales y acreditar un fundamento suficiente y razonable, pues ellas en ningún caso pueden afectar el núcleo esencial del derecho a la igualdad de las personas, cuya participación siempre deberá constituir objetivo prioritario del poder regulador.

Así lo ha señalado esta Corporación al analizar situaciones similares, en las que la prohibición de reelección para el desempeño de un cargo público no tiene origen constitucional, ha dicho la Corte:

“La Constitución, en determinados casos, señala expresamente los cargos públicos que excluyen toda posibilidad de reelección. (…) El Congreso no dispone de una facultad irrestricta e incondicionada para elevar a inhabilidad electoral cualquier hecho o condición al que estime conveniente dar ese tratamiento. Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados, y a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, se privilegie su ejercicio. La tarea legislativa de fijación de inhabilidades, cuando la Constitución la autoriza, no puede violar los derechos de igualdad y participación política, y, por ende, pierde todo asidero si se traduce en preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables. …” (Corte Constitucional, Sentencia C- 267 de 1995, M.P. Dr. eduardo Cifuentes Muñoz)

En esa perspectiva, no hay duda de que el legislador, en el caso concreto, tiene plena capacidad para expedir normas legales que rijan el ejercicio de las funciones públicas a cargo de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales, incluidas aquellas que regulen el proceso de designación de los mismos y las inhabilidades aplicables, pues el Constituyente, a través del numeral 7 del artículo 150 superior, lo habilitó para regular, a través de la ley, la organización y funcionamiento de dichas entidades, y en consecuencia para disponer lo relativo al nombramiento de sus directores generales, sin establecer la prohibición de reelegirlos.

Si se tiene en cuenta que la reelección de los funcionarios públicos per-sé no riñe con los principios rectores de la democracia participativa, ni con el paradigma del Estado social de derecho, y que su prohibición, en principio, opera sólo en aquéllos casos en que expresamente así lo ha determinado la Constitución, como mecanismo de control en el ejercicio del poder, se debe concluir que cuando proviene de una decisión legislativa, se trata de un mecanismo restrictivo de carácter excepcional, que encuentra respaldo en argumentos razonables que como tales justifican una decisión que afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental.

Así las cosas, en el caso concreto objeto de análisis, no encuentra la Corte elemento alguno que sirva de fundamento a la acusación que presenta el actor contra el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, pues abrirle paso a la reelección de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales, es una decisión, que en ejercicio de las competencias que le son propias podía tomar el Congreso, la cual además no vulnera el principio de igualdad, dado que los aspirantes a dicha posición, incluidos aquellos que desempeñan el cargo en el momento de la elección, deberán someterse, en igualdad de condiciones, al procedimiento que establece la ley para la designación cada vez que concluya el periodo para el cual fueron escogidos.

Por el contrario, prohibir la reelección para ese cargo, como quiere el actor de la demanda, en principio sería una decisión que no encontraría una razón suficiente y razonable que la justificara, y que en cambio restringiría el núcleo esencial del derecho de participación de aquellas personas que hubieren ocupado el cargo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del

Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE la expresión “siendo reelegible” del artículo 28 de la Ley 99 de 1993, “Por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.”

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)