

C-306-95

Sentencia No. C-306/95

#### CARRERA ADMINISTRATIVA-Nivel territorial

Cabe precisar que la implementación del sistema de carrera administrativa partió del supuesto de ampliar el ámbito de su operancia a los distintos niveles de la estructura estatal, circunstancia que fue recogida por la Constitución de 1991, cuyo artículo 125 como se puso de presente, se aplica a todos los órganos y entidades del Estado, enunciado que también cobija al nivel territorial de la administración, de modo que no existe motivo para sostener que se halle excluido de la regla general que es la carrera administrativa, cuya cobertura y régimen, por ende, se extiende a los empleados de las entidades territoriales. Pese a que en el nivel nacional y en el territorial se encuentran empleos con idéntica denominación, no es viable, ab initio, predicar una absoluta correspondencia y conferirles igual tratamiento.

#### EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Exclusión

En relación con los empleos acusados del numeral 1o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, en atención a su naturaleza y en perfecta armonía con los criterios expuestos, no existe fundamento valedero para incluir como cargos de libre nombramiento y remoción, toda vez que el desempeño de estos cargos no comporta la adopción de actuaciones primordiales dentro de la función pública, con carácter definitivo o el señalamiento de directrices generales, ni se ubican en la más alta jerarquía dentro de la estructura organizativa de las entidades territoriales y tampoco exigen la especial confianza que entraña el carácter de intuitu personae, cuyos motivos indican claramente que no hay razón para excluirlos de la garantía de estabilidad que el artículo 125 superior reconoce a los trabajadores del Estado, puesto que siendo por completo compatibles con el sistema de carrera, nada explica ni justifica que se les someta a las reglas propias del empleo de libre nombramiento y remoción.

REF: EXPEDIENTE No. D - 757

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o., y 8o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, "por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones".

MATERIA:

De los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción en el nivel territorial.

ACTOR:

LUIS ALBERTO SEPULVEDA VILLAMIZAR

MAGISTRADO PONENTE:

Santa Fe de Bogotá D.C., Julio trece (13) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

## I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a decidir la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano LUIS ALBERTO SEPULVEDA VILLAMIZAR contra los numerales 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 7o., y 8o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, parcialmente acusados.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador dispuso que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana y ordenó además, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y al Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, en caso de estimarlo oportuno.

## II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de las disposiciones demandadas, que aparece publicado en el Diario Oficial No. 40.700 del martes 29 de diciembre de 1992, subrayando los apartes acusados:

“LEY 27 DE 1992

“por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política,  
se expiden normas sobre administración de personal al servicio del  
Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

.....

ARTICULO 4o. De los empleos de carrera y de libre nombramiento y remoción. los empleos de los organismos y entidades a que se refiere la presente Ley son de carrera, con excepción de los de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución y a la ley, los de libre nombramiento y remoción determinados en la Ley 61 de 1987, en los sistemas específicos de administración de personal, en los estatutos de carreras especiales, y en el nivel territorial, los que se señalan a continuación:

1. Secretario General, Secretario y Subsecretario de Despacho, Director y Subdirector Asesor, Jefe de Oficina, Jefe de Sección, Jefe de División, Jefe de Departamento, Secretario Privado y Jefe de Dependencia, que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección, y los equivalentes a los anteriores.

2. Gerente, Director, Presidente, Rector, Subgerente, Subdirector, Vicepresidente, Vicerrector, Secretario General, Secretario de Junta, Secretario Privado de Establecimiento

Público y Jefe de Departamento, de División o de Dependencia, que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección o los equivalentes a los anteriores.

3. Empleos Públicos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta, que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección o su equivalente,

4. Empleos de las Contralorías Departamental y Municipal y de las Personerías que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección o su equivalente.

5. Los empleados que administren fondos, valores y/o bienes oficiales y que para ello requieran fianza de manejo.

6. Empleados que correspondan a funciones de seguridad del Estado.

7. Los de Alcalde Local; Inspector de Policía y Agente de Resguardo territorial o sus equivalentes.

8. Los de tiempo parcial, entendiéndose por tales para efectos exclusivos de carrera administrativa, aquellos que tienen una jornada diaria inferior a cuatro (4) horas.

Parágrafo: Los Procuradores Delegados ante las jurisdicciones Ordinaria y Contencioso-Administrativa, tendrán el mismo período de los funcionarios ante los cuales actúan."

### III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

A juicio del actor, las normas cuya constitucionalidad cuestiona, vulneran la Constitución Política en sus artículos 2o., 13, 53, 125 y 209. Afirma que los motivos para sustentar la demanda, son los siguientes:

Manifiesta el demandante que según el artículo 125 de la Carta Política, "en materia de ingreso, permanencia y desvinculación de los empleados públicos, rige el sistema de carrera como principio universal, en tanto que el de libre nombramiento y remoción, apenas llega a tener un carácter de sistema con aplicación excepcional".

Aduce, además, que el artículo 125 superior dispone que al legislador le corresponde excepcionar dicho principio.

Considera que en ejercicio de esa atribución, el legislador mediante la Ley 27 de 1992, artículo 4o., determinó cuales cargos son de libre nombramiento y remoción para el nivel nacional y cuáles para el nivel territorial. Fijó entonces como empleos de libre nombramiento y remoción para el nivel nacional, los consagrados en la Ley 61 de 1987, al paso que para el nivel territorial dispuso que lo eran los que aparecen relacionados en los numerales 1o. al 8o. del precitado artículo 4o.

Estima el demandante que existen múltiples similitudes entre la Ley 61 de 1987 y la Ley 27 de 1992 y efectúa una comparación entre los cargos de libre nombramiento y remoción a nivel nacional y los de nivel territorial, para concluir que constituyen estructuras funcionales similares e idénticas en algunos casos.

Igualmente indica que mediante sentencia No. C-159 (sic) de 1994, la Corte Constitucional declaró parcialmente inexecutable la Ley 61 de 1987, de modo que algunos cargos de libre nombramiento y remoción que expresamente la norma identificaba como tales, se transformaron en cargos de carrera, con el único fin de que la administración pública mejorara con el tiempo su eficacia, eficiencia, imparcialidad, celeridad, economía, moralidad, desempeño, etc. Así pues, considera el actor que a mayor número de cargos de carrera mejora la función administrativa que cumple el Estado Social de Derecho.

Para sustentar su aseveración, el demandante transcribe la parte resolutive de la sentencia anteriormente mencionada y señala que “interpretando fielmente el espíritu de la Carta, la H. Corte Constitucional disminuyó ostensiblemente el universo de excepciones fijado por el legislador de la Ley 27 de 1992 al principio de carrera administrativa en el NIVEL NACIONAL, por cuanto no pudo encontrar un “principio de razón suficiente” que, atado a la “naturaleza de las cosas”, justificara el exceso cometido por el legislador”, de manera que “el inmemorable principio de interpretación, según el cual, un cargo es de libre nombramiento y remoción cuando el legislador así lo expresa y lo clasifica, perdió su absolutez (sic) y pasó a ser de uno de tantos criterios útiles para la hermenéutica de los empleos oficiales”.

Manifiesta el libelista, que la Corte Constitucional “no encontró principio de razonabilidad en la disposición acusada cuando señala que son de libre nombramiento y remoción “el jefe de oficina y los demás empleos de jefe de unidad que tengan una jerarquía superior a la de jefe de sección”, y siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación destaca que “estos empleos, por su esencia, son totalmente compatibles con el sistema de carrera, y su exclusión no obedece a la naturaleza de las cosas, es decir no son esencialmente aptos para el libre nombramiento y remoción, caso en el cual prevalece la carrera administrativa como norma general”; por ello considera que el numeral 1o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992 quebranta la Carta ya que las funciones de los cargos que incluye, son similares a las de igual denominación en el nivel nacional.

Se pregunta el demandante si existe un principio de razonabilidad suficiente que permita afirmar que sea procedente diferenciar unos mismos empleos como de carrera o como de libre nombramiento y remoción, según que pertenezcan al nivel nacional o al nivel territorial. Y prosigue: “¿es suficientemente razonable el criterio de pertenencia a un NIVEL para decidir cuándo un empleo debe ser de carrera o cuándo es de libre nombramiento y remoción?”

El actor expresa que esta norma infringe el artículo 125 de la Carta Política, que consagra la carrera administrativa como principio general. Así mismo, puntualiza que el artículo 209 superior, “ordena tácitamente que la FUNCION ADMINISTRATIVA la ejerzan las entidades y organismos estatales, de todos los NIVELES de la Administración Pública, sin excepción y por igual, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; principios que como bien se sabe son, eficazmente materializables, en función de la carrera administrativa”.

Además, afirma que el artículo 2o. de la Constitución prevé como uno de los fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios, por lo que un “ principio de razón suficiente” que plantee la atribución en manos del legislador para caracterizar diferencialmente por niveles un mismo cargo como de carrera, si pertenece al nivel nacional,

o de libre nombramiento y remoción, si pertenece al nivel territorial, se da de bruce con dicho artículo, el cual impone la búsqueda prevalente de la eficacia, de la eficiencia, la moralidad, la celeridad, la economía en la administración pública...”

Por lo anterior, manifiesta “que si los empleos a nivel nacional de Jefe de Oficina y los demás empleos de Jefe de Unidad, que tenga una jerarquía superior a Jefe de Oficina, no son esencialmente aptos para el libre nombramiento y remoción, tampoco parece que lo puedan ser aquellos empleos, a nivel territorial de Jefe de Oficina, Jefe de Sección, Jefe de División, Jefe de Departamento,.... y Jefe de Dependencia, que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección o los equivalentes a los anteriores, por sobre todo teniendo en cuenta que las funciones de estos cargos son idénticas o por lo menos similares a aquellos mismos del nivel nacional.”

En relación con el numeral 2o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, que establece como cargos de libre nombramiento y remoción, en los establecimientos públicos del nivel territorial, los empleos de Jefe de Departamento, de División o de Dependencia, que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección o los equivalentes a los anteriores, aduce el demandante que estos cargos cumplen en esencia las mismas funciones en cualquier nivel o sector de la administración pública.

Por lo anterior, estima que no hay razón suficiente para que esta norma introduzca discriminaciones que se oponen a la naturaleza de la función pública, que en cualquier nivel debe observar los principios enunciados por el artículo 209 superior.

Así mismo, señala que es aplicable el mencionado argumento en el caso de los numerales 3o. y 4o. de la disposición acusada, ya que dejan por fuera de la carrera los empleos que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección o su equivalente.

En cuanto al numeral 5o. de la misma norma que determina como de libre nombramiento y remoción, a los “Empleados que administren fondos, valores y/o bienes oficiales y que para ellos requieran fianza de manejo”, indica el demandante que el único cargo que merece ser tenido en cuenta es el de los tesoreros que hacen parte de los gabinetes municipales o departamentales, porque “de resto, no hacen parte del Gabinete o de las cúpulas político-administrativas”.

Estima el actor, que tampoco existe justificación para que el numeral 7o. del artículo 4o. de la misma Ley, considere a los Inspectores de Policía y a los agentes de resguardo territorial o a sus equivalentes, como empleados de libre nombramiento y remoción “cuando en el aparato jurisdiccional, en la DIAN por ejemplo, la carrera administrativa se está implementando a toda marcha”.

Respecto al numeral 8o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, manifiesta que excluye de los cargos de carrera a “los de tiempo parcial”, y recuerda a este propósito, el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-159/94 (sic), en el sentido de que “(...) la determinación para saber si un empleo es de libre nombramiento y remoción, no es el factor tiempo, según se ha esbozado”.

El actor finaliza afirmando que no existe razón suficiente para mantener la constitucionalidad

de unas normas que producen varios efectos perniciosos como son los siguientes:

- \* Favorecer un tratamiento desigual para el nivel territorial frente al nivel nacional porque en el primer caso, los empleos serían de carrera, mientras que en el segundo serían de libre nombramiento y remoción.
- \* Otorgar al legislador en contra de lo dispuesto en el artículo 209 superior, la posibilidad de promover “con mayor acento el perfeccionamiento de la función administrativa en el nivel nacional que en el nivel territorial”.
- \* Recortar para el nivel territorial los principios que según el artículo 209 de la Constitución Política guían la función administrativa, principios, cuya efectividad viene impuesta por el artículo 2o. de la Carta “sin hacer alusión a que tal fin lo priorice el legislador en relación con el nivel nacional”.

Estima el actor que como consecuencia de lo expuesto, se violan los derechos a la igualdad (artículo 13 CP.) y a la estabilidad laboral (artículos 53 y 125 de la CP.).

#### IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

Según lo hizo constar la Secretaría General de la Corte Constitucional en informe de fecha 10 de noviembre de 1994, durante el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones provenientes de autoridad pública:

a. El Ministerio de Gobierno, mediante apoderado, presentó escrito en el que justifica la constitucionalidad de las normas acusadas.

Señala la representante del Ministerio de Gobierno que la Constitución Política permite al legislador exceptuar del régimen de carrera algunos empleos, siendo acertada la exclusión que contiene la norma demandada que, además responde a la autonomía de las entidades territoriales al permitirles la selección de sus inmediatos colaboradores.

Considera la representante del Ministerio de Gobierno, que la Ley 27 de 1992 en su artículo 4o., no vulnera los derechos fundamentales consagrados en los artículos 13 y 25 de la Carta Política, tal como lo afirma el actor, porque “las normas demandadas no pretenden afectar elementos estructurales de los derechos consagrados, máxime si se tiene en cuenta que los derechos fundamentales en ningún caso pueden considerarse absolutos” y en apoyo de estos planteamientos cita providencias de la Corte Constitucional referentes al derecho al trabajo y a la igualdad.

Afirma que cuando un servidor público por alguna actuación de la administración considera que se le ha vulnerado su derecho al trabajo, bien sea por traslado o por despido injusto, tiene la prerrogativa de acudir a la justicia administrativa a efecto de que se le restablezca en su legítimo derecho.

En lo atinente a la igualdad, manifiesta la apoderada del Ministerio citado, que no comparte el argumento esgrimido por el demandante en el sentido de que la norma acusada viola el artículo 13 de la Carta Fundamental, por cuanto como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional, “la igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad. Es

decir, en virtud del merecimiento hay una adecuación entre el empleado y el cargo, sin interferencias ajenas a la eficiencia...”, de modo que, el artículo 4o. de la Ley 27 de 1992 no crea desigualdad entre los empleos de carrera administrativa a nivel nacional y los empleos de libre nombramiento y remoción a nivel territorial, por cuanto se está refiriendo a dos estructuras totalmente diferentes y como consecuencia de ello, es necesario tener en cuenta que en el nivel territorial dada su organización y funcionamiento, la intención del Constituyente fue dotar de mayores instrumentos a los gobernantes con el fin de obtener una administración más eficiente, en desarrollo de cierta autonomía administrativa que se traduce en la posibilidad de elegir y seleccionar el personal de confianza.

b. De otra parte, manifiesta el señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, que la Corte Constitucional, mediante Sentencia No. C-391 del 16 de septiembre de 1993, declaró la exequibilidad del numeral 4o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, y al hacerlo se pronunció sobre la naturaleza de aquellos empleos del orden territorial que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección o sus equivalentes, los que en consecuencia, son de libre nombramiento y remoción y no pueden ser objeto de nueva controversia en virtud del principio de la cosa juzgada constitucional, que según el criterio del interviniente, cobija no sólo al numeral ibídem, sino también a los numerales 1o., 2o. y 3o. del artículo demandado.

Manifiesta el citado funcionario, que el actor se apoya para impugnar algunas expresiones de los numerales 1o. al 8o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, en la Sentencia No. C-195 de 1994, proferida por la Corte Constitucional, en el artículo 1o. de la Ley 61 de 1987. Luego de un análisis del referido fallo, estima el interviniente que “mientras que en los ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales, es decir en el nivel nacional, algunos empleos son de carrera administrativa, en los establecimientos públicos, también del orden nacional, los mismos continúan con la calidad de libre nombramiento y remoción”, motivo por el cual según su criterio, la decisión de la Corte no es consecuente.

Siguiendo la misma línea de argumentación, anota: “Teniendo en cuenta que, según la Corte, son de libre nombramiento y remoción los empleos que cumplen una función política y de carrera y aquellos cuya función es administrativa, se considera que en consonancia con lo expresado en la parte motiva de la providencia, todos los empleos a los cuales se refiere el literal a) del artículo 1 de la Ley 61 de 1987, deberían haber conservado el carácter de libre nombramiento y remoción por pertenecer a entidades que hacen parte del gobierno y cumplen, por lo tanto, una función política como es el caso de los Ministerios y de los Departamentos Administrativos ...”, y más adelante indica: “Por el contrario, en el literal b) los empleos de Jefe de División y los demás empleos de Jefe de Unidad que tengan una jerarquía superior a la de Jefe de Sección de los establecimientos públicos debieron ser considerados como de carrera administrativa y no de libre nombramiento y remoción”, porque dichas entidades cumplen funciones administrativas al tenor de lo dispuesto por el artículo 5o. del Decreto 1050 de 1968.

Con base en estos criterios, el interviniente concluye que “existe discriminación de empleos de la misma denominación en el orden nacional, prohijada por la sentencia aludida. Razón por la cual no se encuentran motivos para que pueda predicarse que la discriminación

existente entre la clasificación de los empleos del orden territorial frente a la del orden nacional esté quebrantando el principio de la igualdad “.

Considera que la carrera administrativa en el orden territorial, fue desarrollada por el legislador en los numerales 1o. al 4o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, para aquellos empleos de inferior jerarquía a la de Jefe de Sección o su equivalente, debido a que la estructura de las entidades departamentales, municipales y distritales es por regla general pequeña, lo que implica que los empleos de igual o superior jerarquía a los de Jefe de Sección pertenecen a la cúpula de la dirección de las entidades territoriales, correspondiéndoles la participación en la fijación de políticas y adopción de planes y programas, todo lo cual amerita el sistema de libre nombramiento y remoción por el elemento de confianza que comportan. Tal es el caso, señala, de los Jefes de Oficina, de División, de Departamento y del Secretario General de los establecimientos públicos.

En lo que tiene que ver con los secretarios privados y con los empleos a que se refieren los numerales 5o. a 7o. del artículo atacado, estima el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública que involucran “un grado considerable de confianza tal como sucede con quienes administran fondos, bienes o valores estatales y con los inspectores de policía y agentes del resguardo que aunque no pertenecen a los niveles directivos, cumplen funciones especiales relacionadas con el recaudo, guarda y buen manejo de dineros, y haberes del erario; con la protección a los ciudadanos y con la preservación de las rentas de los Departamentos y Municipios”.

Igualmente, expresa que la clasificación de empleos que la disposición acusada contiene, obedece a los criterios de pertenencia al nivel directivo y al grado de confianza que exige su ejercicio. Adicionalmente, sostiene que cuando los empleos cuyo ejercicio implique confianza plena y total, no están taxativamente señalados en la norma legal como de libre nombramiento y remoción (como es el caso de la Presidencia de la República, los del Servicio Exterior y los de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de que tratan los literales d), e) e i), del artículo 1o. de la Ley 61 de 1987, los cuales fueron declarados exequibles bajo la condición de que tales empleos no correspondan al sistema de carrera o que se refieran a los niveles directivo o de confianza), se presentan dificultades al momento de establecer su naturaleza, por no existir una norma que determine a quien le compete calificar el grado de confianza que demanda el ejercicio de un determinado empleo, para concluir que es de libre nombramiento y remoción.

Por lo anterior, estima que se corre el riesgo de que un mismo empleo sea considerado por el nominador de turno como de libre nombramiento y remoción, mientras que para el que lo sucede podrá ser de carrera; afirma que de ser así, la determinación de la naturaleza de aquellos empleos públicos quedaría al vaivén de los criterios de los nominadores, con lo cual se generaría una inestabilidad e incertidumbre jurídica que conduciría al desvertebramiento del sistema de carrera administrativa, e implicaría la violación del artículo 125 constitucional que defiere a la ley el señalamiento de las excepciones a la regla general que es la carrera administrativa.

Manifiesta finalmente, que no encuentra válidos los argumentos expuestos por el demandante para que se declare la inexecutable de las normas impugnadas.

## V. CONCEPTO DEL SEÑOR VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 265 del 15 de diciembre de 1994, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez manifestó a esta Corporación, hallarse impedido para conceptuar dentro del presente proceso “por haber sido miembro del Congreso durante la tramitación del proyecto de la disposición o normatividad acusada”, razón por la cual aceptado el impedimento, se remitió el proceso al señor Viceprocurador General de la Nación, doctor Orlando Solano Bárcenas, quien rindió dentro del término legal el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la Sentencia No. C-391 de 1993 que declaró exequible el numeral 4o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992 y declarar la inexecutable “de las denominaciones: Jefe de Oficina, Jefe de Sección, Jefe de División, Jefe de Departamento y Jefe de Dependencia que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección y los equivalentes a los anteriores, contenidos en el numeral 1o. del artículo 4o.”

Los argumentos que sirven de sustento a sus apreciaciones, se resumen a continuación:

En primer término, indica el señor Viceprocurador que existe una tensión entre la regla general que establece la carrera administrativa y la autonomía de las entidades territoriales en punto a la determinación de su estructura, “que debe resolverse sin duda en favor de la primera”, porque así se desprende de la razón que condujo a la consagración de la carrera en la Carta Política de 1991; de los derechos que pretende proteger, que son de recibo en todos los niveles y de los principios de eficiencia y eficacia de la función pública, conjugándose en todo el andamiaje institucional la garantía de los derechos y la exigencia del cumplimiento de los deberes.

Según el representante del Ministerio Público, la generalidad del artículo 125 de la Constitución Política no distingue los niveles territoriales para consagrar la regla de la carrera, salvo las excepciones constitucionales también genéricas dispuestas por dicho precepto, por lo que estima que la ley debe consultar el principio de la razón suficiente para determinar las excepciones que la Carta autoriza establecer.

A su juicio, la Ley 27 de 1992 se erige como una pauta de articulación del sistema para el acceso a la función pública, toda vez que la misma está llamada en principio a identificar los empleos o cargos que por los vínculos que tienen con el nominador, ameritan la excepción a la regla general.

Reitera el señor Viceprocurador, que el nivel territorial “se ve informado por los mismos principios que gobiernan la carrera a nivel nacional, razón por la cual, resulta pertinente verificar si los empleos incluidos dentro de los apartes acusados del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992 corresponden o no a carrera; labor que tropieza con la dificultad consistente en que no existe un tratamiento unificado de las características funcionales que permita concluir, sobre la base de una misma nomenclatura, cuándo un empleo se ubica en el nivel directivo o en el operativo o si participa o no en el diseño de políticas”.

Así las cosas, señala el citado funcionario, que autonomía podría confundirse con discrecionalidad y de esta manera burlarse la preceptiva del artículo 125 de la Carta Política. Entonces, afirma que el juicio constitucional que se demanda debe partir “del carácter articulador percibido para la Ley 27 de 1992, en la identificación de la carrera administrativa

como regla general, de manera tal que cuando funcionalmente un cargo de los descritos por el artículo 4o. en el nivel territorial no corresponda a las características de los que identifican a los de libre nombramiento y remoción, debe ser declarado contrario a la Constitución”.

Por lo anterior, manifiesta el concepto vicescal, que serían inconstitucionales en relación con el artículo 4o. acusado, las siguientes expresiones:

a) Del numeral 1o., los cargos de Jefe de Oficina, Jefe de Sección, Jefe de División, Jefe de Departamento y Jefe de Dependencia que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección.

b) En el numeral 2o., los empleos de Jefes de Departamento, de División o Dependencia que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección o su equivalente.

c) En cuanto al numeral 7o., los cargos de Inspector de Policía y Agente de Resguardo Territorial o sus equivalentes, cuya profesionalización y consecuente estabilización serían prenda de garantía del importante servicio que les compete cumplir.

d) Finalmente, sostiene que teniendo como fundamento la Sentencia No. C-195 de 1994 emanada de la Corte Constitucional, resultan inexecutable por violar los principios de autonomía universitaria e igualdad, la referencia a los cargos de Rector y Vicerrector del numeral 2o. y 8o.: los primeros, porque la determinación de su forma de acceso al servicio compete a la comunidad universitaria, y los segundos, toda vez que “lo determinante para saber si un empleo es de libre nombramiento y remoción, no es el factor tiempo”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los numerales acusados del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992.

Segunda. La materia.

El propósito de instaurar un sistema efectivo para el cumplimiento de la función pública al servicio de los intereses generales cuyo manejo está a cargo de las Ramas del Poder Público, quedó plasmado en la Constitución Política de 1991, al consagrar la carrera administrativa como un instrumento que responda a criterios que garanticen el verdadero desarrollo de los objetivos y programas de la organización del Estado sin que sea la filiación política o las recomendaciones partidistas, lo que pueda determinar el nombramiento de un servidor público para un empleo de carrera, su ascenso o su remoción.

En virtud de dicha consagración y para garantizar la estabilidad en el empleo en los órganos y entidades del Estado, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad y honestidad en que debe desarrollarse la función administrativa, se estableció en la Carta Fundamental que el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley, a fin de determinar los méritos y calidades de los candidatos, sin que puedan tenerse en cuenta para

los efectos del acceso a la función pública, su promoción o su retiro, móviles de carácter político que perturban la acción del Estado en el adecuado cumplimiento de sus fines.

El artículo 125 de la Constitución Política prescribe que: “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera” y en consecuencia, “Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público”. Acorde con el sistema de carrera y con el mérito que le es consustancial también determina el precepto que “El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”, además, la permanencia en el servicio está sujeta a la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo y de la disciplina, sin perjuicio de otras causales de retiro previstas en la Constitución o en la ley; adicionalmente, y conforme a lo expresado en el artículo 125 de la Carta señala que “En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”.

En el último de los eventos se advierte la consagración de una causal exceptiva abierta que otorga al legislador la competencia para determinar cuáles empleos, además de los previstos en la propia Constitución Política, se rigen por un sistema distinto al de carrera administrativa.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que el desarrollo de esa competencia que el artículo 125 superior otorga “un carácter restrictivo para que no vaya por esta vía a desaparecer, mediante una interpretación contraria, la regla general dispuesta por el Constituyente, a través de disposiciones expedidas por el legislador” (Sentencia No. C-356 de 1994 MP.: Dr. Fabio Morón Díaz).

Así mismo, en la sentencia No. C-195 de 1994 emanada de la Sala Plena de esta Corporación, se expuso sobre el particular:

“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” (MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

De ahí que la definición que haga el legislador de los empleos no pertenecientes a la carrera debe encontrarse adecuadamente justificada, de manera que el señalamiento de los cargos excluidos no aparezca como un desarrollo arbitrario e infundado. La Corte Constitucional ha indicado al respecto:

“...las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata...” (Sentencia No. C-514 de 1994. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Con base en lo hasta aquí expuesto, la Corte abordará el examen de los cargos planteados en la demanda.

Considera el actor que algunos de los empleos que para el nivel territorial, el legislador incluyó bajo la categoría de libre nombramiento y remoción, en realidad corresponden al régimen de carrera administrativa, pues no existe “principio de razón suficiente” para excluirlos de la regla general, motivo por el cual los apartes acusados del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992 vulneran los artículos 125 y 209 de la Constitución y, además, el artículo 13 superior, porque habiéndose declarado la inconstitucionalidad de cargos de idéntica denominación en el nivel nacional, mediante la sentencia No. C-195 de 1994, se prohíba un tratamiento desigual para el nivel territorial, ya que al mantener dentro del ordenamiento jurídico la normatividad cuestionada, el sistema de carrera tendría dos coberturas diferentes, según se trate del nivel nacional o del nivel territorial, situación que en su sentir se revela contraria al principio de igualdad y que no está prevista ni autorizada por la Carta Política.

En primer término, cabe precisar que la implementación del sistema de carrera administrativa partió del supuesto de ampliar el ámbito de su operancia a los distintos niveles de la estructura estatal, circunstancia que fue recogida por la Constitución de 1991, cuyo artículo 125 como se puso de presente, se aplica a todos los órganos y entidades del Estado, enunciado que también cobija al nivel territorial de la administración, de modo que no existe motivo para sostener que se halle excluído de la regla general que es la carrera administrativa, cuya cobertura y régimen, por ende, se extiende a los empleados de las entidades territoriales.

Es más, la Corte Constitucional ha puntualizado que el legislador en uso de la competencia que el artículo 125 le confiere para “excluir ciertos cargos del régimen de carrera, no puede introducir excepciones en cuya virtud establezca, entre los trabajadores, discriminaciones injustificadas o carentes de razonabilidad”.

De acuerdo con este planteamiento, la ausencia de motivos fundados para distinguir entre

los servidores públicos de carrera y los de libre nombramiento y remoción quebranta el principio de igualdad, razón que debe conducir al legislador a considerar “de manera objetiva cuál es el papel que juegan los distintos cargos dentro de la estructura del Estado ” y a evaluar “el tipo de funciones a ellos asignados, con el fin de deducir cuáles resultan incompatibles con el sistema de carrera y cuáles, por el contrario, interpretado el telos de los preceptos constitucionales encajan dentro de él” (Cf. Sentencia No. C-514 de 1994).

Lo anterior, porque “siendo distintas las condiciones de los empleados de libre nombramiento y remoción a la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, permanencia y promoción las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera” (Sentencia No. C-195 de 1994).

Pretende el demandante que la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos apartes del artículo 1o. de la Ley 61 de 1987 que en el nivel nacional dispensaban el tratamiento propio del régimen de libre nombramiento y remoción a empleos de carrera, debe tener como obligada consecuencia que los cargos de la misma denominación incluidos por la citada ley dentro del catálogo de los de libre nombramiento y remoción en las entidades territoriales, reciban igual tratamiento, es decir, que sean tenidos por empleos de carrera administrativa, garantizando de esta forma el principio y derecho fundamental de la igualdad.

Al respecto, estima la Corte indispensable poner de presente que el análisis que en cada caso se acomete, ante todo atiende a la específica estructura orgánica y funcional de cada órgano, entidad o nivel, sin que sea posible fijar una pauta general que permita la asimilación exacta de todos los cargos que en las diferentes instancias respondan a una misma denominación.

En un caso similar al que ahora ocupa el examen de la Corporación, se expresó que “no es posible establecer una necesaria equivalencia entre los cargos objeto de examen y los que con nombres similares o iguales hayan sido previstos en las plantas de personal de otras entidades u organismos estatales” (cfr. Sentencia No. C-514 de 1994).

Resulta claro, entonces, que pese a que en el nivel nacional y en el territorial se encuentran empleos con idéntica denominación, no es viable, ab initio, predicar una absoluta correspondencia y conferirles igual tratamiento.

Si bien es cierto que el principio de igualdad debe garantizarse de manera tal que se impidan discriminaciones injustificadas entre los servidores públicos del nivel nacional y los del nivel territorial, no es menos cierto que la simple denominación de los empleos no es el referente adecuado para establecer si la igualdad ha sido quebrantada.

La cabal observancia del principio plasmado en el artículo 13 superior depende de que al juzgar los cargos del nivel territorial, demandados en esta oportunidad, se apliquen de nuevo los mismos criterios que se adoptaron para ponderar los del nivel nacional.

En otros términos, si en desarrollo de la preceptiva constitucional el legislador amplió la carrera administrativa para que el nivel territorial también quedara cobijado por sus postulados, fuerza concluir que “el legislador está facultado para determinar lo relativo a los casos de excepción de la carrera administrativa, ya sea a nivel territorial o nacional ” y que al hacerlo, para uno y otro ámbito, debió tener razones fundadas para excluir, objetivamente,

algunos empleos de la regla general. Al analizar la distinción contenida en la ley 61 de 1987 consideró la Corte que, en el nivel nacional, regulado por esa preceptiva, tal distinción, realizada por el legislador, en algunos eventos, no resultaba fundada, motivo por el cual procedió a declarar la inexecutable correspondiente.

Con arreglo a los mismos criterios que entonces tuvo en cuenta la Corte, debe procederse ahora al análisis de los apartes acusados del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, con miras a determinar si la distinción entre los trabajadores que, para el nivel territorial, efectuó el legislador se aviene o no al principio de igualdad, independientemente de la coincidencia en la denominación de los empleos.

Estima la Corporación en relación con los empleos acusados del numeral 1o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992, en atención a su naturaleza y en perfecta armonía con los criterios expuestos, no existe fundamento valedero para incluir como cargos de libre nombramiento y remoción los de Jefes de Oficina, de Sección, de División, de Departamento y de Dependencia que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección, toda vez que el desempeño de estos cargos no comporta la adopción de actuaciones primordiales dentro de la función pública, con carácter definitivo o el señalamiento de directrices generales, ni se ubican en la más alta jerarquía dentro de la estructura organizativa de las entidades territoriales y tampoco exigen la especial confianza que entraña el carácter de *intuitu personae*, cuyos motivos indican claramente que no hay razón para excluirlos de la garantía de estabilidad que el artículo 125 superior reconoce a los trabajadores del Estado, puesto que siendo por completo compatibles con el sistema de carrera, nada explica ni justifica que se les someta a las reglas propias del empleado de libre nombramiento y remoción.

Iguals apreciaciones a las aquí expuestas, sirven para sustentar la inconstitucionalidad de la inclusión de los cargos de Jefe de Departamento, de División o de Dependencia que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección que hace el numeral segundo del artículo cuestionado, empleos que, por acomodarse al régimen de carrera administrativa, no ameritan la discriminación señalada para considerarlas como cargos de libre nombramiento y remoción.

En relación con el empleo de secretario privado que contempla el numeral primero y los de secretario general y secretario privado de establecimiento público, estima la Corte que ponderada la índole de sus funciones resulta constitucional mantenerlos dentro del régimen de libre nombramiento y remoción ya que entrañan una especial consideración relativa a la estricta confianza que demanda su desempeño, lo que justifica que el jefe del organismo pueda disponer libremente del empleo mediante el nombramiento, permanencia o retiro del titular por fuera de la regulación propia del sistema de la carrera administrativa.

En cuanto atañe a los empleos de rector y vicerrector que el accionante demanda, se impone la declaratoria de inconstitucionalidad con base en los argumentos que formuló la Corte en sentencia No. 195 de 1994, los que se reiteran en esta oportunidad:

La esencia misma de la universidad exige pues que se le reconozca el derecho a su autonomía; pero lo anterior no equivale a desconocer la presencia necesaria del Estado, que debe garantizar la calidad de los estudios e investigaciones, así como las labores de extensión, que se impartan en las diversas entidades universitarias.

Igualmente, nada obsta para que, en virtud de la misma autonomía universitaria, se establezca que los cargos directivos puedan ser de libre nombramiento y remoción, siempre y cuando -se repite- dicha determinación emane de la comunidad universitaria. Esa es la razón por la cual el inciso primero del artículo 69 superior expresa: “podrán darse sus directivas”, como una facultad, no como una imposición constitucional. Además, en desarrollo de la misma autonomía universitaria se pueden determinar cuáles cargos son de libre nombramiento y remoción” (MP.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Véase también la Sentencia No. 299 de 1994. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En relación con el numeral tercero, referente a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta es claro que la norma establece el empleo de jefe de sección o su equivalente como límite para separar los cargos que corresponden a la carrera administrativa de los que, por virtud de la misma disposición, quedan exentos de la regla general.

Sobre el particular y en mérito de lo expresado en esta providencia, estima la Corte que el cargo de Jefe de Sección no se encuentra ajustado a las características que puedan incluirlo dentro de la categoría de los considerados como de libre nombramiento y remoción, resultando en consecuencia, contrario a los preceptos constitucionales que consagran el principio general de la estabilidad en el empleo, su exclusión de la carrera, razón por la cual se declarará inexecutable la expresión “igual o” contenida en el citado numeral.

Igualmente, como quiera que las sociedades de economía mixta no forman parte de la Rama Ejecutiva (artículo 115 de la CP.), no existe razón para considerar como empleados públicos a quienes prestan servicios a éstas, como se hace en el mismo numeral, por lo cual habrá de declararse inexecutable la referencia expresada en él, con respecto a las sociedades mencionadas, ya que esta clase de servidores tienen la posibilidad de ostentar la categoría de trabajadores estatales, cuando quiera que el aporte oficial de dichas sociedades pueda darle la equivalencia a una Empresa Industrial y Comercial del Estado de conformidad con la ley.

Acerca del numeral cuarto, comparte la Corte la apreciación del señor Viceprocurador General de la Nación en el sentido de que mediante sentencia No. 391 de 1993 fue declarado executable “y aun cuando debe aclararse que en aquella oportunidad las disposiciones constitucionales que se decían infringidas eran diferentes de las que hoy se alegan como vulneradas, no cabe duda que al haber estudiado y aplicado ese Alto Tribunal el contenido del artículo 125 superior, que hoy sirve de fundamento a lo acusado, a lo allí debatido, su pronunciamiento respecto del citado numeral ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional....” y por tanto, se estará a lo decidido en la citada sentencia.

El numeral quinto del artículo 4 de la ley 27 de 1992 clasifica a “los empleados que administren fondos, valores y/o bienes oficiales y que para ello requieran fianza de manejo” como servidores públicos de libre nombramiento y remoción. La norma contempla dos condiciones muy precisas, a saber: la administración de fondos, valores y/o bienes y la constitución de fianza de manejo, condiciones que no operan en forma independiente sino conjuntamente pues todos los que “administran” dichos bienes deben necesariamente constituir fianza, de donde se desprende que sólo los empleados que reúnan estos requisitos

escapan al régimen de carrera, de modo que, quienes simplemente colaboran en la administración, y pese a que eventualmente se les exija fianza de manejo, no pueden ser considerados como empleados de libre nombramiento y remoción.

Para que el supuesto previsto en el numeral que se examina tenga lugar, se requiere además de la fianza, la administración directa de esos bienes y no la simple colaboración en esa tarea; en otros términos, la necesidad de constituir fianza, por sí sola, no determina la exclusión del régimen de carrera. Aparte de ese requisito, es indispensable analizar el grado de responsabilidad de los funcionarios en el manejo de los bienes, que torna patente el elemento esencial de la confianza que justifica el régimen de libre nombramiento y remoción, con independencia de que los funcionarios hagan parte de la administración. Así las cosas, el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

En lo relativo a los apartes acusados del numeral séptimo, considera la Corte que no existe razón para que a los Inspectores de Policía y a los agentes del resguardo territorial se les ubique por fuera de las garantías inherentes a la carrera administrativa; ninguno de los criterios que justifican la adscripción al régimen de libre nombramiento y remoción se presenta en este caso; además, tal como lo indica el señor Viceprocurador General de la Nación “la profesionalización y consecuente estabilización” de los llamados a ocupar estos cargos “serán prenda de garantía del importante servicio que les compete cumplir.”

Finalmente, el cargo formulado en contra del numeral octavo relativo a los empleados de tiempo parcial está llamado a prosperar por las mismas razones que expuso la Corte en su sentencia No. 195 de 1994 en la que se consideró que “lo determinante para saber si un empleo es de libre nombramiento y remoción, no es el factor tiempo, según se ha esbozado. Este literal contradice el derecho a la igualdad de los trabajadores y supone un absurdo, pues hay varias profesiones que regularmente se ejercen sólo de tiempo parcial, lo anterior acredita que la corte no avale la constitucionalidad de una disposición legal fundada en consideraciones erradas las cuales llevan a desconocer lo estipulado en el artículo 13 superior” (MP.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

R E S U E L V E :

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992:

- Del numeral 1o., las expresiones: “Jefe de Oficina, Jefe de Sección, Jefe de División,

Jefe de Departamento (...) y Jefe de Dependencia, que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección (...)."

- Del numeral 2o., las expresiones: "Rector (...), Vicerrector (...) y Jefe de Departamento, de División o de Dependencia que tenga un nivel igual o superior a Jefe de Sección" (...).
- Del numeral 3o. la expresión: "y de las sociedades de economía mixta", así como la de: "igual o".
- Del numeral 7o., las expresiones: "Inspector de Policía y Agente de Resguardo Territorial" (...).
- El numeral 8o. en su totalidad.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992:

- Del numeral 1o., la expresión "Secretario Privado" (...).
- Del numeral 2o., las expresiones: "Secretario General (...) Secretario Privado de Establecimiento Público" (...).
- El numeral 5o. en su totalidad.

TERCERO. ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia No. C-391 de 1993 en relación con el numeral 4o. del artículo 4o. de la Ley 27 de 1992.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General