

C-317-95

Sentencia No. C-317/95

CARRERA ADMINISTRATIVA-Incorporación y nombramiento automático/AERONAUTICA CIVIL-  
Empleados de Carrera

La norma examinada vulnera de raíz el artículo 125 de la C.P. Contradice, en primer término, la esencia del sistema de carrera, en cuanto que en el ámbito de la mentada entidad administrativa, todos los cargos, sin excepción, se someten a la forma de designación propia de los empleos de libre nombramiento. En este sentido, igualmente desnaturaliza la carrera que a ella automáticamente ingresen funcionarios libremente nombrados por el director de la entidad, sin haberse sometido a las normas sobre concurso público. En segundo término, no se coligen razones de peso para conceder al nominador tan amplia facultad que se torna en "potestad infundada". Finalmente, la indiscriminada excepción, no permite diferenciar las funciones de los empleos en conformidad con su naturaleza política o de confianza plena.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Cumplimiento de requisitos/CARRERA ADMINISTRATIVA-  
Improcedencia de excepciones

La eficacia y la celeridad y, en general, las necesidades apremiantes del servicio, no son per se título suficiente para justificar se ignore el mandato constitucional de sujetar el ingreso a los cargos de carrera al previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Estos principios no dan lugar a una excepción al régimen de carrera; por el contrario, en ésta, como lo ha sostenido la Corte, ellos se conjugan armoniosamente.

DERECHO A LA IGUALDAD DE ACCESO A LA FUNCION PUBLICA-Violación

Establecida la violación al artículo 125 de la C.P., por las razones anotadas, la norma demandada infringe, necesariamente los artículos 13 y 40-7 de la carta. En efecto, desconocer el sistema de ingreso a carrera, equivale a vulnerar el derecho a la igualdad de acceso a la función pública.

REF: D-786

Actor: JOSE ANTONIO GALAN GOMEZ

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 53º de la Ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Julio diecinueve (19) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Aprobado por Acta N° 28

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado lo siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión de constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

El tenor de la norma es el siguiente:

Ley 105 de 1993

(diciembre 30)

“por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“Artículo 53º. El régimen de personal. El personal al servicio de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se denominará funcionarios aeronáuticos y tendrán la calidad de empleados públicos de régimen especial.

“Los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, serán nombrados, designados o comisionados en todo caso, por el director de la entidad y a ellos les serán aplicables las normas que regulan las situaciones administrativas, la vinculación, desvinculación, el régimen de carrera administrativa, disciplinario, salarial y prestacional, así como las demás normas sobre manejo de personal, previstas para la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sin perjuicio de las prestaciones previstas en las normas especiales vigentes.

“Para la primera incorporación y nombramiento en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, no se aplicarán los requisitos establecidos en las normas legales y los funcionarios quedarán incorporados directamente en la carrera especial. Los empleados o trabajadores oficiales que no sean incorporados a la planta de personal de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, serán indemnizados de conformidad con lo previsto en el Decreto 2171 de 1992.

“El reconocimiento de la prima de productividad será incompatible con los sobre sueldos al personal técnico y la prima de estímulo profesional de que trata el Decreto 2334 de 1977, en su artículo 38”.

II. ANTECEDENTES

## A. Preliminares

1. El Congreso de Colombia expidió la Ley 105 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 41.158 de diciembre 30 de 1993.
2. El ciudadano JOSE ANTONIO GALAN GOMEZ instauró demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 53 de la Ley 105 de 1993, por considerar que viola los artículos 4, 13, 40 y 125 de la Constitución Política.

## B. Cargos del demandante

(1) El Congreso de la República, al disponer que para el primer nombramiento de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil no se aplican los requisitos establecidos en las normas legales, viola el artículo 125 CP, según el cual los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán designados por concurso público.

(2) La disposición legal acusada no establece un sistema de nombramiento de los empleados públicos, inaplica las normas sobre concursos públicos y no fija requisito alguno para el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos, incumpliendo el mandato del artículo 125 de la Carta.

(3) La norma demandada es una simple forma de burlar el mandato constitucional del artículo 125 CP y de esquivar la carrera administrativa. Las normas constitucionales que consagran la carrera administrativa para los empleos en los órganos y entidades del Estado y que garantizan la igualdad, resultan vulneradas al convertir la norma acusada, en la práctica, dichos empleos, en cargos de libre nombramiento.

## C. Intervenciones

1. MAURICIO FAJARDO GOMEZ, dentro del término dispuesto por el Decreto 2067 de 1991, intervino en el proceso y solicitó a la Corte declarara la nulidad de todo lo actuado o, en su defecto, la exequibilidad de las palabras “y nombramiento” contenidas en el artículo 53 de Ley 105 de 1993.

a. Según el actor, el escrito de la demanda no cumple con los requisitos señalados en los

numerales 1 y 3 del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

(1) A su juicio, las palabras del artículo 53 acusadas de inconstitucionalidad carecen de autonomía y suficiencia para ser demandadas, siendo inocuo un pronunciamiento de la Corte. Anota que la expresión “y nombramiento” es redundante, más no inconstitucional, por lo cual si la Corte la declarase inexecutable, el sentido de la norma demandada sería el mismo. Se presenta un caso de proposición jurídica incompleta y, por consiguiente, no cumple la demanda con los requisitos legales. La Corte está en el deber de declarar la nulidad de todo lo actuado.

(2) La demanda tampoco cumple con el requisito de mencionar las razones por las cuales los textos constitucionales señalados se estiman violados (ibid, art. 2-3), ya que el actor se limita a exponer los motivos por los cuales considera que el artículo 53 de la Ley 105 de 1993, viola el artículo 125 de la CP, y se olvida de sustentar con razones la presunta violación de los artículos 4, 13 y 50, igualmente invocados.

b. La exequibilidad del aparte de la norma impugnada, lo fundamenta el interviniente en la facultad que tiene el Congreso de establecer excepciones, cuando la situación lo amerite, al principio general del nombramiento por concurso.

(1) Considera que no es cierto que la ley no regule lo pertinente al ingreso a carrera y al ascenso de personal, ya que las personas vinculadas en esta primera oportunidad a la Aeronáutica Civil, quedan incorporadas como funcionarios de carrera especial. Señala que el actor olvida que ya existían normas que regulaban el sistema para el nombramiento de los funcionarios públicos y sólo el Congreso, mediante ley, puede fijar los casos en que no se apliquen estas normas, como efectivamente ocurrió en el caso de nombramientos de personal de la Aeronáutica Civil. Por último, niega que la primera incorporación de personal se hace por el Director de manera discrecional, ya que el decreto reglamentario del artículo 53 de la Ley 105 de 1993 ha establecido normas rigurosas sobre las calidades que deben cumplir los aspirantes.

2. DEMETRIO GONZALEZ AVENDAÑO, apoderado de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, defiende la constitucionalidad de la expresión acusada.

El defensor de la norma pone de presente los motivos que tuvo el Legislador para establecer

un sistema transitorio de nombramiento del personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. Afirma que la reestructuración de algunas entidades públicas, en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución, que otorgó al ejecutivo facultades para su reforma y modernización, llevó a que el Departamento de la Aeronáutica Civil se fusionara con el Fondo Aeronáutico Nacional y se reestructurara, adoptando el sistema vigente para la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La crisis de la aeronáutica en 1993, sostiene, generada en buena parte por el inadecuado régimen de personal, condujo a la adopción de la norma acusada.

(2) La consagración legal de un sistema especial de nombramiento, basado en el principio de celeridad de la función administrativa, no significa que se esté vulnerando el principio de igualdad sino que, por el contrario, se está reconociendo una situación diferente que como tal debe ser regulada de manera excepcional, como lo autoriza el artículo 125 de la Carta Política.

#### D. Intervención del Viceprocurador

El Viceprocurador defiende la constitucionalidad de la norma acusada. Señala que la norma consagró un sistema excepcional para la incorporación de quienes venían laborando en el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil y en el Fondo Aéreo Nacional, siguiendo los lineamientos fijados por el Decreto 2171 de 1992, que autorizaba la incorporación directa, a la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial en cuestión, de los funcionarios que estuviesen incorporados a las plantas de personal del Departamento Administrativo y del Fondo fusionados.

La autorización del legislador, contenida en la norma objeto de examen, responde a la necesidad de satisfacer urgentes requerimientos motivados en la reestructuración administrativa y en la garantía de la estabilidad laboral de quienes laboraban en dichas entidades. De ahí que, añade el Viceprocurador, las normas no tienen efectos hacia el futuro, debiéndose, por tanto aplicar los procedimientos propios del ingreso a la carrera administrativa para la incorporación de nuevos funcionarios.

#### FUNDAMENTOS

##### Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes.

Unidad de materia

2. La Corte observa que la expresión demandada - “y nombramiento” - conforma unidad normativa con las restantes expresiones de la primera parte del tercer inciso del artículo 53 de la Ley 105 de 1993. En consecuencia, el texto sobre el cual recaerá la sentencia es del siguiente tenor:

“Para la primera incorporación y nombramiento en la planta de personal de la unidad administrativa especial de aeronáutica civil, no se aplicarán los requisitos establecidos en las normas legales y los funcionarios quedarán incorporados directamente en la carrera especial”.

El problema planteado

3. El enjuiciamiento sustancial del demandante gira en torno de la violación del artículo 125 de la C.P., que señala que el ingreso a los cargos de carrera se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. En su concepto el quebranto se produce, pues, “la norma acusada dispone, ni más ni menos, que para el primer nombramiento en la planta de personal de la unidad administrativa especial de aeronáutica civil, no se aplicarán los requisitos establecidos en las normas legales, es decir, sin concurso previo”.

Por su parte, los ciudadanos defensores de la constitucionalidad de la norma, argumentan que según el artículo 125 de la C.P., el Congreso puede mediante ley introducir excepciones al principio general del nombramiento por concurso, lo que se justificaba en el caso de la indicada unidad administrativa especial por razones de celeridad y urgencia vinculadas con las necesidades del particular servicio público que ella atiende. De otro lado, la facultad nominadora del director de la entidad no es enteramente discrecional, pues en el decreto reglamentario de la ley parcialmente demandada, se señalan las calidades que deben reunir las personas designadas.

La Corte debe precisar si los requisitos constitucionales y legales que regulan la carrera administrativa, pueden, así sea por la primera vez, ser omitidos con ocasión de la reestructuración administrativa de una entidad pública sujeta a la misma y si, en este evento, los méritos y calidades pueden determinarse en un decreto reglamentario.

Alcance de las excepciones al principio general de la carrera administrativa

4. La excepción al principio general de la carrera administrativa, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 105 de 1993, se limita a la primera incorporación en la planta de personal de la unidad administrativa. El nombramiento se hace por el director general, omitiendo el régimen legal de carrera, y automáticamente los funcionarios quedan incorporados en la carrera especial.

Es evidente que si para la primera incorporación, el ingreso no se produce mediante el concurso público, se opta por el sistema de libre designación y, en lo que se refiere a este aspecto, se configura una excepción al régimen de carrera.

La Constitución ordena que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que, en ausencia de sistema especial de nombramiento, la designación de funcionarios se hará por concurso público (CP art. 125). La excepción al régimen de carrera, en cualquiera de sus facetas, ha sido interpretada de manera restringida por la Corte Constitucional. En efecto, en la sentencia C-195 de 1994, se expresó lo siguiente:

“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.

“La Corte considera - de acuerdo con la jurisprudencia sentada en la Sentencia C-023 de 1994 - que siendo distintas las condiciones de los empleados de libre remoción a la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, ingreso, permanencia y promoción, las reglas de los primeros a la condición

de los empleados de carrera. Ello porque la discrecionalidad es una atribución necesaria en cabeza de algunos funcionarios que ejercen una labor eminentemente política, o que requieren de colaboradores de su más absoluta confianza para el logro de sus fines. Como se manifestó en la Sentencia citada “no puede prosperar una hipótesis administrativista para regular una función eminentemente política”. Pero tampoco puede darse el otro extremo: regular con criterio político una función que corresponde a la esencia del sistema de carrera<sup>1</sup>”.

A la luz de la anterior doctrina constitucional, que se reitera, la norma examinada vulnera de raíz el artículo 125 de la C.P. Contradice, en primer término, la esencia del sistema de carrera, en cuanto que en el ámbito de la mentada entidad administrativa, todos los cargos, sin excepción, se someten a la forma de designación propia de los empleos de libre nombramiento. En este sentido, igualmente desnaturaliza la carrera que a ella automáticamente ingresen funcionarios libremente nombrados por el director de la entidad, sin haberse sometido a las normas sobre concurso público. En segundo término, no se coligen razones de peso para conceder al nominador tan amplia facultad que se torna en “potestad infundada”. Finalmente, la indiscriminada excepción, no permite diferenciar las funciones de los empleos en conformidad con su naturaleza política o de confianza plena.

5. La ley está autorizada, dentro de los límites esbozados, para determinar los empleos no sujetos al régimen de carrera. La norma analizada, en estricto rigor, no sustrae empleos del régimen de carrera, sino que aplica a los empleos de esta clase las reglas de ingreso predicables únicamente de los empleos de libre nombramiento. Por esta razón la extralimitación de la ley es todavía mayor y su efecto concreto, como se indicó en la sentencia citada, resulta claramente desproporcionado.

6. El artículo 125 de la C.P., determina una reserva normativa en favor de la ley para fijar los requisitos y condiciones con base en los cuales se establecen los méritos y calidades de los aspirantes a cargos de carrera. Esa materia, por tanto, no está deferida al reglamento, como equivocadamente lo sostiene uno de los defensores de la ley.

Principio de eficacia y celeridad de la función administrativa y excepciones al régimen de carrera

7. La función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia y

celeridad (CP art. 209). Con fundamento en estos principios, entre las soluciones posibles, la administración debe privilegiar aquélla que con mayor intensidad permita su realización. Se comprende que las “soluciones posibles”, no son otras que las que se ajustan a la Constitución y a la ley. Es forzosamente dentro de este marco que los principios de eficacia y celeridad pueden desarrollarse. Ninguno de los mencionados principios tiene autonomía y con base en ellos no puede aisladamente justificarse una acción administrativa que desobedezca un precepto constitucional o legal.

La eficacia y la celeridad y, en general, las necesidades apremiantes del servicio, no son per se título suficiente para justificar se ignore el mandato constitucional de sujetar el ingreso a los cargos de carrera al previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125). Estos principios no dan lugar a una excepción al régimen de carrera; por el contrario, en ésta, como lo ha sostenido la Corte, ellos se conjugan armoniosamente:

“En este aspecto, la armonización de los dos principios analizados – la eficiencia y la eficacia de la función pública – con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales, resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto), el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.

“En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en administración pública.

“Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.

“En este orden de ideas, los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere”, (Sentencia C-479 de 13 de agosto de 1992, magistrados ponentes Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Derecho a la igualdad de acceso a la función pública

8. Establecida la violación al artículo 125 de la C.P., por las razones anotadas, la norma demandada infringe, necesariamente los artículos 13 y 40-7 de la carta. En efecto, desconocer el sistema de ingreso a carrera, equivale a vulnerar el derecho a la igualdad de acceso a la función pública, como lo puso de presente la Corte en la sentencia C-041 de 1995:

“El acceso a carrera mediante concurso dirigido a determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125), es una manifestación concreta del derecho a la igualdad (CP art. 13) y al desempeño de funciones y cargos públicos (CP art. 40-7). La libertad del legislador para regular el sistema de concurso de modo que se garantice la adecuada prestación del servicio público, no puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes que se satisfacen mediante la participación igualitaria en los procedimientos legales de selección de los funcionarios del Estado.

El derecho a la igualdad no significa que el aspirante que toma parte en un concurso adquiere sin más el derecho a ser designado en el cargo. La ley está facultada para señalar los requisitos y condiciones necesarios para ingresar a los cargos de carrera y para determinar los méritos y calidades de los aspirantes (CP art. 125). El principio de igualdad, sin embargo, se opone a que la ley al regular el mecanismo de ingreso a la función pública, establezca requisitos o condiciones incompatibles y extraños al mérito y a la capacidad de los aspirantes teniendo en cuenta el cargo a proveer, que serían barreras ilegítimas y discriminatorias que obstruirían el ejercicio igualitario de los derechos fundamentales. Para asegurar la igualdad, de otra parte, es indispensable que las convocatorias sean generales y que los méritos y requisitos que se tomen en consideración tengan suficiente fundamentación objetiva y reciban, junto a las diferentes pruebas que se practiquen, una valoración razonable y proporcional a su importancia intrínseca”.

Las consideraciones anteriores son suficientes para concluir que la norma acusada viola flagrantemente los artículos 13, 40-7 y 125 de la CP.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE la frase “Para la primera incorporación y nombramiento en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, no se aplicarán los requisitos establecidos en las normas legales y los funcionarios quedarán incorporados directamente en la carrera especial” del tercer inciso del artículo 53 de la Ley 105 de 1993.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

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

1 Sentencia C-195/94. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa