C-475-99

Sentencia C-475/99

ORGANISMOS DE CONTROL-Nomenclatura y clasificación de empleos

CARRERA ADMINISTRATIVA-Finalidad

“El objetivo de ese régimen de carrera administrativa consistió en proporcionar un sistema ordenado de requisitos y procedimientos que determinen las condiciones personales y profesionales que tendrán que reunir las personas que pretendan acceder a la función pública y que han de regir el ascenso en los cargos del Estado, con el fin de que el mismo se desarrolle bajo postulados de imparcialidad, transparencia y moralidad, en contraposición a las prácticas desviadas y basadas en criterios puramente subjetivos de carácter político, económico y familiar, entre otros. De esta manera, el sistema de carrera administrativa busca lograr que el recurso humano no se convierta en una carga que dificulte la realización de las funciones y fines del Estado, sino, por el contrario, que se erija en un instrumento eficaz para el cumplimiento de los mismos a través de personal capacitado para desarrollar las actividades inherentes al servicio público y con la garantía, al mismo tiempo, del ejercicio del derecho al trabajo y del principio mínimo fundamental de la estabilidad en el empleo mientras se mantengan las condiciones idóneas que sustenten la permanencia en dicho servicio.”

CARRERA ADMINISTRATIVA-Naturaleza de empleos

Los empleos de carrera administrativa son los que ofrecen mayor seguridad y estabilidad al trabajador y limitan en mayor grado la libertad del empleador para vincular y retirar al empleado. El ingreso de un empleado a la carrera está supeditado únicamente al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Constitución y en el estatuto especial que la regula, y su permanencia en ella sólo debe estar condicionada a la idoneidad del empleado, al cumplimiento de las funciones de modo eficiente y eficaz y al logro de la mejor prestación del servicio público. No puede entonces el empleador separar al trabajador de su cargo por razones distintas a la calificación insatisfactoria de su desempeño laboral, la violación del régimen disciplinario, o alguna de las demás causas previstas en la Constitución y la ley.

CARGO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Naturaleza

Los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, cuya situación es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de cierta discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos, siempre que no incurra en arbitrariedad por desviación de poder. A diferencia de los empleos de carrera, en los de libre nombramiento y remoción el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones. Cuando no lo son, el Estado, que debe cumplir con sus fines de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales.

CONTRALORIA DE SANTAFE DE BOGOTA-Naturaleza

Es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa, contractual y presupuestal encargada de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración de la ciudad de Santafé de Bogotá y de los particulares que manejen fondos o bienes del Distrito, el cual se ejerce en forma posterior y selectiva, conforme a las técnicas de auditoría lo que incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en los términos que señale la ley y el Código Fiscal.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Jefe de unidad de la Contraloría de Santafé de Bogotá

Los criterios jurisprudenciales aludidos, atinentes a la naturaleza misma de las funciones que se desempeñan como presupuesto básico para la determinación del nivel al cual pertenece el respectivo cargo, se observa que los Jefes de Unidad de la Contraloría de Santafé de Bogotá, son de forma clara directivos, pertenecientes al nivel más alto de dirección del ente fiscalizador, mediante un orden jerárquico superior, en donde reportan directamente al Contralor e intervienen directamente en la conducción institucional y dirección general de la entidad; por lo tanto, es indispensable que quienes ocupen esos cargos sean de la absoluta confianza de dicho funcionario el manejo de los asuntos a cargo y su movilidad en el mismo sea flexible, bajo los parámetros de los empleos de libre nombramiento y remoción, según el ordenamiento jurídico. De esta forma, el cuestionamiento dirigido en contra de esa clasificación no debe prosperar, razón por la cual se declarará su exequibilidad, al entenderse que su exclusión de la carrera administrativa se encuentra objetiva y razonablemente sustentada.

CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRALORIA DE SANTAFE DE BOGOTA-Jefe de división y jefe auditor

Los Jefes de División y Jefes Auditores de la Contraloría de Santafé de Bogotá, empleos también censurados por el actor en su demanda, pues la Corte estima que en los mismos las funciones que allí se desempeñan no son del resorte exclusivo de los cuadros directivos de dicha entidad. Los Jefes de División, son funcionarios del nivel ejecutivo, toda vez que si bien eventualmente pueden intervenir en la definición de las políticas institucionales según el programa que cada una desarrolle y para la determinación e implantación de sus propias políticas y objetivos, a ellos compete esencialmente adelantar su planeación, dirección, coordinación, supervisión y ejecución al interior, de acuerdo con las políticas de la entidad, y en un área más reducida como puede ser las de revisión de cuentas, control legal, control financiero, control de gestión de resultados, y de las de apoyo como la de administración de personal, bienestar social, servicios administrativos, financiera, investigaciones fiscales, juicios fiscales, análisis económico, auditoría del balance, etc. Al no encontrarse objetiva y razonablemente justificada la clasificación realizada en el Decreto Ley 1569 de 1998, en el nivel directivo del Jefe de División y el Jefe Auditor de la Contraloría de Santafé de Bogotá, se declarará su inconstitucionalidad, por cuanto los mismos no realizan funciones de dirección, conducción y orientación institucional, sino que muestran un nivel de trabajo ejecutivo y subalterno del jefe de la Unidad y de la División, respectivamente, cuyas funciones consisten

en la dirección, coordinación supervisión y control de las unidades o áreas internas encargadas de ejecutar y desarrollar las políticas planes programas y proyectos de las entidades. Por consiguiente, no es determinante para su escogencia el elemento de la máxima confianza y el intuito personae, más allá de lo que a través del sistema de carrera pueda obtenerse en materia de condiciones personales, profesionales y éticas propias para el desempeño de esos cargos, que permita dar lugar a una excepción a la regla general del artículo 125 superior para todos estos cargos.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION DE LA PERSONERIA-Jefe de unidad

En el caso particular de los Jefes de Unidad de esta entidad, para la Corte no hay duda de que por la labor que estos desarrollan también deben formar parte del nivel directivo, ya que las materias para las cuales fueron organizadas tales como, Investigaciones Especiales, Recursos Humanos, Administrativa y Financiera, Control Interno y Coordinadora de Personerías Locales, suponen el ejercicio de atribuciones de trascendental responsabilidad para la conducción institucional de sus políticas, su formulación, la adopción de planes, programas y proyectos de cada dependencia, para lo cual se hace necesario una confianza máxima del Personero en esos funcionarios, que determina su libre nombramiento y remoción, de manera que su ubicación en el nivel directivo en la norma demandada se encuentra ajustada al ordenamiento superior.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Personerías delegadas para localidades

Las Personerías Delegadas para las Localidades de Santafé de Bogotá (20), como las denomina el Acuerdo 34 de 1993, para cumplir además, las comisiones, estudios y desarrollar las tareas especiales que ese funcionario y los Personeros Delegados le asignen, que hacen viable su clasificación en el nivel directivo de funcionarios de esa entidad, dado el alcance de sus atribuciones, la responsabilidad y confiabilidad que demanda el desempeño de las mismas, que permite identificarlos claramente como empleados de libre nombramiento y remoción del nominador, lo cual justifica su exclusión de la carrera administrativa.

CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA PERSONERIA DE SANTAFE DE BOGOTA-Jefe de división de la Personería

Los Jefes de División de la Personería de Santafé de Bogotá. Estos cargos ejercen funciones esencialmente ejecutivas, por lo tanto no encuadran dentro de la clasificación realizada por la norma demandada en los empleos del nivel directivo y son igualmente aplicables a estos cargos las consideraciones que arriba se hicieron para los Jefes de División de la Contraloría de Santafé de Bogotá, en el sentido de que su campo de acción es limitado ya que no tiene alcance para toda la entidad, sino dentro de la propia dependencia, para lo cual asisten al superior inmediato en la formulación de la políticas, implantan los planes y programas de la unidad a la cual pertenece, a instancia y bajo la subordinación del jefe de la misma.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Personero Delegado

Al analizar las funciones que de manera similar se han establecido en los municipios para el Personero Delegado (en el caso del Distrito Capital, el ya citado Acuerdo 34 de 1994 y la

Resolución No. 153 de 1992), se advierte que este cargo pertenece claramente al nivel directivo de las personerías, en cuanto cumplen las funciones propias del Personero como integrante del Ministerio Público en el correspondiente municipio en virtud de la delegación de funciones de la cual son destinatarios. El grado de responsabilidad y confianza que exige el cumplimiento de estas funciones delegadas, hace evidente que se trata de empleos que deben ser de libre nombramiento y remoción.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION Y AUTONOMIA UNIVERSITARIA

La inclusión de los empleos de Rector, Vicerrector y Decano de los institutos de educación superior constituidos como establecimientos públicos, dentro de la categoría de cargos de libre nombramiento y remoción, riñe con el principio constitucional que consagra para ellos una autonomía administrativa que implica la facultad de "darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley"

Referencia: Expediente D-2316

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8o. (parcial) del Decreto Ley 1569 de 1998.

Actor: Arturo Besada Lombana.

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Santafé de Bogotá D.C., siete (7) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Arturo Besada Lombana, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el artículo 8o. (parcial) del Decreto Ley 1569 de 1998, "por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones".

Al proveerse sobre su admisión, mediante auto del 22 de febrero de 1999, se ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación, para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, con el fin de que rindiera el concepto de rigor y realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites y requisitos previstos tanto en la Constitución Política como en el Decreto 2067 de 1991 en relación con los procesos de constitucionalidad, esta Corporación procede a decidir sobre la mencionada demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada en su totalidad, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.358, del 10 de agosto de 1998, con la advertencia que se subraya la parte demandada:

DECRETO NUMERO 1569 DE 1998

(agosto 5)

por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones

(…)

8º. DE LA NOMENCLATURA Y CLASIFICACIÓN DE EMPLEOS DEL NIVEL DIRECTIVO. El nivel Directivo está integrado por los siguientes empleos:

Código	Denominación del empleo
005	Alcalde
030	Alcalde Local
010	Contralor
035	Contralor Auxiliar
003	Decano de Escuela Tecnológica
007	Decano de Institución Universitaria
008	Decano de Universidad
028	Director de Escuela, o de Instituto, o de Centro de Universidad
009	Director Administrativo
060	Director de Area Metropolitana
055	Director de Departamento Administrativo
014	Director de Escuela o Centro de Capacitación
016	Director Ejecutivo de Asociación de Municipios
018	Director Financiero
050	Director General de Entidad Descentralizada
022	Director Operativo
024	Director Regional o Provincial

026	Director Técnico
039	Gerente
034	Gerente General de Entidad Descentralizada
038	Gerente Regional o Provincial
001	Gobernador
021	Jefe Auditor de la Contraloría de Santafé de Bogotá
027	Jefe de Departamento de Universidad
029	Jefe de División de la Contraloría de Santafé de Bogotá
023	Jefe de División de la Personería de Santafé de Bogotá
093	Jefe de Unidad de la Contraloría de Santafé de Bogotá
081	Jefe de Unidad de la Personería de Santafé de Bogotá
015	Personero
017	Personero Auxiliar
043	Personero Local de Santafé de Bogotá
071	Presidente Consejo de Justicia
042	Rector de Institución Técnica Profesional
048	Rector de Institución Universitaria o de Escuela Tecnológica
067	Rector de Universidad
020	Secretario de Despacho
054	Secretario General de entidad descentralizada
058	Secretario General de Institución Técnica Profesional
064	Secretario General de Institución Universitaria
052	Secretario General de Universidad
066	Secretario General de Escuela Tecnológica
073	Secretario General de Organismo de Control
025	Subcontralor

068 Subdirector Administrativo

074 Subdirector de Area Metropolitana

076 Subdirector de Departamento Administrativo

078 Subdirector Ejecutivo de Asociación de Municipios

082 Subdirector Financiero

084 Subdirector General de Entidad Descentralizada

086 Subdirector Operativo

088 Subdirector Técnico

092 Subgerente General de Entidad Descentralizada

045 Subsecretario de Despacho

091 Tesorero Distrital

094 Veedor Distrital

095 Viceveedor Distrital

099 Veedor Distrital Delegado

096 Vicerrector de Institución Técnica Profesional

098 Vicerrector de Institución Universitaria

057 Vicerrector de Escuela Tecnológica

077 Vicerrector de Universidad

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

A juicio del actor, la disposición transcrita en los fragmentos acusados vulnera los artículos 69, 117, 118, 150-10 y 286 de la Constitución Política.

El demandante observa en primer término, que mediante la Ley 443 de 1998 “por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones” se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias (art. 66, num. 1o.), con el fin de que adoptara el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos con sus respectivas funciones y requisitos mínimos “para las entidades del orden nacional y territorial” regidas por las disposiciones de dicha ley, en virtud de lo cual se expidió el Decreto Ley 1569 de 1998, acusado por presentar ciertos vicios de inconstitucionalidad que se resumen de la siguiente manera.

El actor concreta la censura de la norma demandada, en la clasificación que en el nivel

directivo se hizo en el artículo 8o. del mencionado Decreto, de algunos empleos pertenecientes a las contralorías y personerías, por considerar que excedió el ejercicio de las facultades extraordinarias, en cuanto los excluyó de la carrera administrativa, a pesar de tener funciones meramente ejecutoras. En su criterio, una clasificación de los empleos estatales no puede sustraerlos de la categoría que les corresponde por su naturaleza o función sin una razón suficiente para que el legislador establezca excepciones al principio general de pertenencia de dichos cargos a la carrera administrativa, conforme lo ha indicado la sentencia C-195/94 de la Corte Constitucional.

Para desarrollar el anterior juicio de inconstitucionalidad, el demandante agrupa en dos categorías los empleos que se acusan, respecto de los cuales plantea sus argumentos así:

En relación con el primer grupo, compuesto por los empleos de Jefe Auditor, Jefe de División y Jefe de Unidad de la Contraloría; Jefe de División y Jefe de Unidad de la Personería, Personero Local, todos de Santafé de Bogotá y el Personero Delegado, sostiene que la norma habilitante de las facultades extraordinarias, en forma clara y concisa, autorizó su regulación sólo en relación con los cargos de "las entidades del orden Nacional y Territorial" determinadas en el artículo 286 de la Carta Política y no respecto de las entidades u organismos de control definidos por el Título X de ese mismo Estatuto, en concordancia con los artículos 117 y 118 superiores, como en efecto se hizo.

Es más, sostiene que los mencionados empleos no pertenecen al nivel directivo, entendido como el nivel en el que actúan quienes tienen "mando, orientación y guía"1, pues ninguno de ellos tiene funciones diferentes de las de cumplir con lo que taxativamente le señalan los reglamentos, además de las obligaciones implícitas en la Constitución y las leyes

Agrega que el respectivo nominador, es decir el contralor o personero, no tiene un poder discrecional, como "facultad que no se halla sujeta a reglas concretas en su ejercicio, sino que se encomienda al buen criterio de un organismo, autoridad o jefe"2, toda vez que no ejercen funciones eminentemente políticas que requieran de la más absoluta confianza en sus colaboradores, pues como órganos de control no tienen ni trazan políticas, sino que ejercen funciones eminentemente técnicas, orientadas a controlar "la conducta de los funcionarios, el desarrollo de los procesos, la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano y en general, de los residentes en determinados términos de su jurisdicción" y otras facultades estrictamente señaladas por la Constitución, las leyes y los reglamentos, lo que impide configurar dichos empleos como de libre nombramiento y remoción.

Para corroborar lo anterior, de nuevo trae a colación la sentencia de la Corte Constitucional C-195 de 1994, mediante la cual se declaró la inexequibilidad del artículo 1o., literal a), de la Ley 61 de 1987, que excluía de la carrera administrativa a los "jefes de oficina, los demás empleos de jefe de unidad que tengan jerarquía superior a jefe de sección".

Por otra parte, frente al segundo grupo de empleos enjuiciados constitucionalmente, como son los de Decano de Escuela Técnológica, Decano de Institución Universitaria, Decano de Universidad, Director de Escuela o de Instituto Universitario o de Centros de Universidad, Jefe de Departamento de Universidad, Rector de Institución Universitaria, Rector de Universidad, Vicerrector de Institución Universitaria y Vicerrector de Universidad, el demandante aclara, que su inclusión como empleados de libre nombramiento y remoción contradice de manera

manifiesta la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 69 superior, dado que es a los cuerpos directivos de esos institutos y entidades universitarias a quienes corresponde establecer la clasificación y nomenclatura de sus cargos o empleos.

Por lo anteriormente expuesto, solicita a esta Corporación se declare la inexequibilidad de los apartes demandados del artículo 8o. del Decreto 1569 de 1998 y, además que se diga de manera expresa que "solo los nominadores que desempeñan cargos cuyas competencias impliquen la toma de decisiones políticas y solo en relación con los empleos o cargos dotados de funciones directivas o cuyo desempeño conlleve o exija confianza absoluta hacia el nominador tienen el poder discrecional para nombrar y remover al personal que ocupa estos cargos o empleos.".

IV. INTERVENCIONES

Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, del 10 de marzo de 1999, oportunamente intervinieron en el proceso la Personería Delegada para Asuntos Jurisdiccionales de la Personería de Santafé de Bogotá D.C. y el Departamento Administrativo de la Función Pública, a fin de defender la constitucionalidad de la disposición enjuiciada, en los apartes cuestionados, en la forma que se sintetiza en seguida:

1. Personería Delegada para Asuntos Jurisdiccionales de la Personería de Santafé de Bogotá, D.C.

La representante de esta entidad para sustentar su argumentación, parte del presupuesto básico según el cual el artículo 8o. del Decreto 1569 de 1998, demandado, clasifica los empleos de las entidades territoriales que pertenecen al nivel directivo, regulados por la Ley 443 de 1.998, conforme a criterios que responden a la naturaleza de las funciones, índole de responsabilidades y requisitos exigidos para su desempeño, teniendo en cuenta que en el literal a) del artículo 4o. de la misma normatividad, los empleos de ese nivel comprenden las funciones de dirección general, formulación de políticas institucionales y adopción de planes y proyectos.

Con base en lo anterior, plantea que en lo atinente al cargo de Personero Local del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, desde su creación (Acuerdo Distrital No. 12 de 1.990, art. 8o.), se dispuso que sería de libre nombramiento y remoción del Personero, bajo su dependencia jerárquica, por lo que estima que el demandante carece de razón al intentar asignarles una naturaleza distinta para incluirlos en el régimen de carrera administrativa, basado en el hecho de que este servidor no formula políticas institucionales, pues también es cierto que realiza otras tareas también contempladas como directivas. Para ella, la adscripción de un cargo al nivel directivo no requiere de la concurrencia de todos los elementos señalados en ese artículo 4o. del Decreto e mención, ya que éste simplemente fija unas directrices generales.

De igual modo, en su parecer, ocurre algo similar con el cargo de Personero Delegado, a quien corresponde ejecutar las políticas trazadas por el despacho del Personero Distrital, habida cuenta que ejercen como funcionarios de su entera confianza y, de esta manera,

deben estar exentos de la carrera administrativa, con nombramiento y remoción discrecional, según la legislación vigente, al igual que para los Jefes de Unidad y de División de la Personería de Santafé de Bogotá, por realizar funciones de dirección y coordinación, según lo establecido en el Acuerdo 34 de 1993 del Concejo capitalino.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública

La apoderada judicial de este Departamento, luego de presentar una reseña sobre la regulación constitucional (C.P., art. 125) y el desarrollo legal en la Ley 27 de 1992 y posteriormente en la Ley 443 de 1998 sobre la carrera administrativa, indica que ésta última es una norma de carácter general que abarca en su artículo 5o., los empleos de libre nombramiento y remoción en las entidades de la rama ejecutiva (en el orden nacional y territorial) y en los organismos de control del nivel territorial, en forma definitiva para las personerías y, de manera transitoria, para los organismos y entidades que no hayan sido regulados por normas de carácter especial, como sucede en el caso de las contralorías territoriales.

Precisa que con la expedición del Decreto Ley 1569 de 1998 "se llena el vacío legal producido con la sentencia3 que declaró la inexequibilidad del artículo 192 de la Ley 136 (sic), que autorizaba a los concejos municipales a fijar los requisitos para el ejercicio de los empleos de ese orden, por cuanto dicha labor es de naturaleza legislativa".

Además, señala ese Departamento, que si se entiende a la nomenclatura y clasificación de los empleos como un "listado de denominaciones de empleos agrupados por niveles jerárquicos, según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos para su desempeño…", no puede concluirse que la misma sea una reunión de los cargos de libre nombramiento y remoción y los de carrera, dado que, dentro de la nomenclatura allí adoptada en el nivel directivo, pueden hallarse empleos de diferente naturaleza.

Lo anterior, sucede en su concepto, con los cargos de elección popular (gobernador y alcalde), de período fijo (contralor y personero), de libre nombramiento y remoción (secretario de despacho), Rector y Vicerrector de Universidad, o en los diferentes niveles (asesor, ejecutivo, profesional) en donde existen denominaciones que pueden ser de carrera o de libre nombramiento y remoción, dependiendo de la naturaleza de las funciones.

Adicionalmente, afirma que el empleo de Personero por estar ubicado en el nivel directivo, en el Decreto 1569 de 1.998, no queda sustraído de la carrera, puesto que, conforme a la ley 136 de 1994 es un cargo de período, sin que el citado Decreto haya variado ese carácter. De la misma manera, en cuanto al Personero Delegado, considera que puede ser de carrera o de libre nombramiento y remoción, ya que la Ley 443 de 1998 en su artículo 5o. dispuso que tendría este carácter en los municipios de categoría especial, de primera, segunda y tercera, lo que significa que en las categorías cuarta y sexta será de carrera administrativa.

En cuanto al juicio que formula el actor frente a la clasificación en el nivel directivo de los empleos de las Instituciones de Educación Superior, además de reiterar los argumentos

expuestos anteriormente, añade que con la nomenclatura adoptada por el Decreto 1569 de 1998 existe uniformidad en la denominación de los empleos. En efecto, los cargos de Decano, Jefe de Departamento, Rector y Vicerrector de Universidad y Director de Centro de Universidad fueron clasificados en el nivel directivo, dadas sus funciones de dirección académica o administrativa, sin que por ello se entiendan excluidos de la carrera administrativa, pues su naturaleza debe ser definida por el Consejo Superior de cada ente universitario, en razón a la autonomía otorgada por la Carta Política en su artículo 69.

Así mismo, sostiene que a los servidores de dichos entes se les aplica la Ley 4a. de 1992, según la cual corresponde al Gobierno Nacional la función de fijar el régimen prestacional y salarial de los servidores; por lo tanto, al hacer parte la nomenclatura de la estructura de los empleos y consecuentemente, del sistema salarial, su determinación no corresponderá a los Consejos Superiores de dichos entes. De ahí que concluya que la norma impugnada antes que violar la autonomía universitaria, lo que hace es desarrollarla conforme a la Ley 4a. de 1992 y el Decreto 1569 de 1998.

Para finalizar, en relación con los empleos de Decano de Escuela Técnica, Decano de Institución Universitaria, Director de Escuela o de Instituto Universitario y Vicerrector de Institución Universitaria sostiene ese Departamento, que estos pertenecen a los cargos de las Instituciones de Educación Superior que por su naturaleza son establecimientos públicos, razón por la cual deben ser elegidos por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el nivel territorial a que pertenezcan, de ternas enviadas por el Consejo Directivo (Ley 30 de 1992, art. 66) y configuran el nivel directivo de esas instituciones, en razón a las funciones de dirección administrativa o académica y de adopción de planes, programas y proyectos que ejercen, en los términos del Decreto 1569 de 1998.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 1776 del 6 de abril de 1999, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto respecto del asunto de la referencia, en los siguientes términos:

En primer lugar, expone una serie de consideraciones sobre la naturaleza y finalidad de la carrera administrativa, desde la perspectiva constitucional (art. 125) y legal (Ley 27 de 1992 sustituida por la Ley 443 de 1998), con referencia a la jurisprudencia de esta Corte (sentencia C-063 de 1997).

En este sentido señala que el legislador, al desarrollar el artículo 125 constitucional, en el artículo 5o. de la Ley 443 de 1998, consagra las excepciones a la carrera administrativa y fija los criterios para definir los cargos de libre nombramiento y remoción, acogiendo la doctrina de la Corte Constitucional (sentencia C-195 de 1994).

Respecto del ejercicio de las facultades extraordinarias, manifiesta que, según se desprende de los artículos 272 y 118 de la Carta Política, las contralorías y personerías por desempeñar en su jurisdicción las atribuciones propias de los organismos de control – Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación -, no pueden considerarse entes autónomos como pretende sostenerlo el actor; por el contrario, constituyen dependencias de las entidades territoriales, en los términos del parágrafo 2o. del mismo artículo y por lo tanto, están comprendidas en esa regulación extraordinaria.

Así mismo, el Jefe del Ministerio Público indica, que la clasificación de cargos en el nivel directivo de la Personería y de la Contraloría de Santafé de Bogotá, demandados, no implica que sean de libre nombramiento y remoción, pues en el numeral 2o. del artículo 5o. de la Ley 443 de1998 se señalan expresamente cuáles son los cargos de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio requiere la adopción de políticas o directrices, lo cual no comprende a los de la referida Personería, salvo el caso del Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

Añade que cuando el legislador extraordinario realizó la clasificación de los cargos de dicho nivel directivo, en el artículo 8o. del Decreto 1569 de 1.998, no desconoció el artículo 150-10 de la Carta Política, pues lo hizo en desarrollo de la facultad para la cual fue revestido a fin de adoptar el sistema general de clasificación y nomenclatura de los empleos de las entidades territoriales, y comoquiera que todos ellos hacen parte de la estructura administrativa de esos entes, las expresiones demandadas se ajustan a los artículos 117, 118 y 286, advirtiendo, adicionalmente, que la clasificación efectuada de esos cargos en el nivel directivo, coincide con la naturaleza de las funciones asignadas de dirección y coordinación institucional, según el Acuerdo Distrital No. 34 de 1993 y la Resolución No. 1804 de 1997.

Por último, en lo que tiene que ver con el cargo relativo a la violación de la autonomía universitaria por la norma censurada, expresa que el artículo 69 de la Carta Política prescribe que las universidades puedan darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley 30 de 1992, que organiza el servicio público de la Educación Superior. En consecuencia, afirma que la disposición acusada desconoce dicha autonomía al clasificar en el nivel directivo los cargos censurados, pues las instituciones de educación superior tienen libertad para nombrar su personal administrativo y establecer en sus estatutos generales el régimen aplicable a éstos (sentencia C-299 de 1994).

Es más, el Procurador concluye, que como la preceptiva demandada se refiere al personal administrativo de las instituciones de educación superior, tal regulación contradice la prerrogativa de orden constitucional que le reconoce a las mismas el derecho a darse sus directivas (sentencia C-195 de 1994), por lo que solicita se declare la inconstitucionalidad de esos segmentos de la norma acusada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5) de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir de forma definitiva, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una norma que forma parte de un decreto con fuerza de ley expedida por el gobierno con fundamento en el artículo 150, numeral 10) de ese Estatuto Fundamental.

2. La materia a examinar

Como se expuso en los fundamentos de la demanda, el actor cuestiona la clasificación que en el artículo 8o. del Decreto Ley 1569 de 1.998 se hace de algunos cargos de la Contraloría y Personería de Santafé de Bogotá y de institutos de educación superior, dentro del nivel

directivo de los cargos de las entidades territoriales, por violar los mandatos contenidos en los artículos 69, 117, 118, 150-10 y 286 de la Constitución Política.

Lo anterior, en la medida en que considera configurado un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 66, num. 1)., de la Ley 443 de 1998 al expedir el mencionado Decreto Ley, lo cual vulnera el rtículo 150-10 superior, con base en los siguientes argumentos:

i) Los únicos empleos que en su criterio pueden ser objeto de regulación por mandato de la ley habilitante, son los de los órdenes nacional y territorial (C.P., art. 286), lo cual excluye a los organismos de control como las contralorías y personerías territoriales (C.P., arts. 117 y 118).

ii) La clasificación de los empleos censurados en el nivel directivo, los separa injustificadamente de la carrera administrativa y los convierte en cargos de libre nombramiento y remoción, a pesar de que sus funciones no sean de mando orientación y guía, reconociendo a sus nominadores una potestad discrecional sobre los mismos, no obstante el ejercicio por parte de éstos de atribuciones meramente técnicas y no políticas.

iii) La misma categorización como empleos de libre nombramiento y remoción para los cargos de las instituciones de educación superior, contradice la autonomía universitaria constitucionalmente consagrada para éstas (C.P., art. 69).

De esta forma, la controversia constitucional planteada deberá resolverse a partir de dos aspectos: el primero, el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al jefe del ejecutivo por la respectiva ley habilitante al expedir el decreto ley demandado, desde la perspectiva del ámbito temporal y material previamente ; el segundo, el desarrollo del principio constitucional de la carrera administrativa en la clasificación de los cargos censurados y la posible vigencia del tratamiento excepcional en la forma aceptada por la Carta Política.

3. Ejercicio de las facultades extraordinarias dentro de los límites de la Ley 443 de 1998, mediante la expedición del Decreto Ley 1569 del mismo año

Con base en las atribuciones que le fueron conferidas por el numeral 1) del artículo 66 de la Ley 443 de 1998, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley No. 1569 de 1998 “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones”.

De conformidad con la amplia jurisprudencia sentada en materia de concesión y ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias y según lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, son dos los asuntos que el legislador debe precisar para delimitar el marco de la actuación del Presidente de la República, con sujeción al ordenamiento superior.

De una parte, el relativo a la restricción temporal para otorgar el pertinente desarrollo a la ley habilitante, de manera que no se produzca una ampliación indebida del término prefijado

y, de otra, el atinente al límite material de la habilitación legislativa extraordinaria, para que su desarrollo sólo verse sobre el asunto para el cual se confirió de manera excepcional la potestad legislativa al jefe de la rama ejecutiva.

En el presente caso, no obstante que la demanda se centra en el aspecto material del ejercicio extraordinario de facultades legislativas, previamente se hará una breve referencia al temporal.

3.1. Límite temporal

No existe reparo constitucional alguno en lo relacionado con el lapso para el ejercicio de dichas atribuciones por el Presidente de la República, toda vez que la expedición del Decreto Ley 1569 de 1998 se efectuó el día 5 de agosto de 1998, según el Diario Oficial No. 43.358 del 10 de agosto de ese mismo año, es decir dentro del término máximo conferido en la ley habilitante, el cual era de seis meses a partir de la promulgación4 de la Ley 443 de 1998, sancionada el 11 de junio de 1998 y publicada el 12 de junio de ese mismo año, según el Diario Oficial No. 43.320.

3.2. Límite material

3.2.1. Inexistencia de un exceso en el desarrollo de la norma habilitante de las facultades extraordinarias, por una indebida extensión de su campo de aplicación

Frente al segundo aspecto para analizar, es decir, el alcance de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 443 de 1998, con base en el cual el demandante sostiene la existencia de un desbordamiento de las mismas, él deberá tener en cuenta la precisión con que los asuntos por desarrollar, hayan sido consagrados en la ley de facultades y la prohibición genérica que la Carta Política trae en el numeral 10 del artículo 150. Sobre el particular, esta Corporación ha indicado:

“En materia de facultades extraordinarias la jurisprudencia ha señalado que el concepto de “precisión” se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino al nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere. Cuando las facultades otorgadas al ejecutivo sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas.”

“Basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales. Lo que exige la carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar...” (Sentencia C-074/93, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).

En el presente caso, el primer aspecto de la presunta extralimitación material denunciada, se refiere al campo de aplicación final del ejercicio de las facultades extraordinarias. En concepto del actor, la ley habilitante ordenó una regulación exclusivamente para los empleos de los órdenes nacional y territorial, no así de los organismos de control como lo son las contralorías y personerías territoriales, por entenderlos como autónomos de las entidades territoriales.

El legislador desarrolló el sistema que regula el ingreso, permanencia y retiro de los empleos del Estado, mediante la expedición de la Ley 443 de 1.998 “por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.”. El artículo 66 confiere una serie de facultades extraordinarias al Presidente de la República, entre las cuales se destacan las señaladas en el numeral 1) de ese mismo artículo, por cuanto en virtud de ellas se expidió el decreto ley objeto de enjuiciamiento en la presente demanda. Dicho artículo 66 establece lo siguiente:

“ Artículo 66. Facultades extraordinarias. De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese de precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la promulgación de esta ley para:

1. Expedir las normas con fuerza de ley que adopten el sistema general de nomenclatura y clasificación de empleos con funciones generales y requisitos mínimos para las entidades del orden nacional y territorial que deban regirse por las disposiciones de la presente ley (…) “

Sea lo primero señalar, que la materia regulada por el Decreto en estudio, no es de las reservadas a la competencia exclusiva del legislador ordinario, según mandato expreso de la Carta Política (art. 150-10, inc. 3o.).

De otro lado, las entidades del orden territorial que deben regirse por la Ley 443 de 1998 según lo establece su campo de aplicación son las siguientes:

“ Artículo 3º. Campo de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados; en las Corporaciones Autónomas Regionales; en las Personerías; en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior de todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de carrera; al personal administrativo de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional de todos los niveles; a los empleados no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como a los de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a los anteriores.

Parágrafo 1º. En caso de vacíos de las normas que regulan las carreras especiales a las cuales se refiere la Constitución Política, serán aplicadas las disposiciones contenidas en la presente ley y sus complementarias y reglamentarias.

Parágrafo 2º. Mientras se expiden las normas de carrera para el personal de las Contralorías territoriales, para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y para los empleados del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.”. (Subraya la Sala).

Como se resalta en el anterior texto legal, el legislador consagró de manera expresa la

aplicación de las disposiciones contenidas en dicha ley a los empleados del Estado que prestan sus servicios “en las Personerías” y en las “Contralorías territoriales”, en este caso, de manera transitoria, mientras se expide un régimen especial que las cobije.

Esa disposición es fiel reflejo del propósito que impulsó el trámite y expedición de la referida Ley 443, cual era el de conformar un sólo cuerpo normativo con todas las disposiciones relacionadas con la carrera administrativa, con el fin de “brindar uniformidad y seguridad al intérprete” y además “dotar a las entidades y organismos del estado, de normas claras y homogéneas, para bien de los empleados de carrera y de aquéllos que tienen la responsabilidad de conducir y administrar este personal al interior de las organizaciones públicas”.5

Por consiguiente, es fácil deducir que la materia y la finalidad de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 66, numeral 1) de la Ley en mención son precisas, más aún tratándose de sus destinatarios, lo cual está de un todo acorde con el ordenamiento constitucional.

De igual manera, la aplicación de dicha preceptiva requiere de una interpretación sistemática de la misma con el texto integral de la Ley 443 de 1998, de lo cual se obtiene que tanto para los empleos de las personerías como de las contralorías de los entes territoriales rigen sus normas, de forma que el sustento de la vulneración constitucional aducida por el actor de los artículos 150-10, 117 y 118 no se configura, en la medida en que se trata de una incompleta, incorrecta e indebida aplicación de dicha normatividad destinada a desdibujar el propósito real del legislador al conferir las facultades extraordinarias, lo que no permite evidenciar un desconocimiento del ordenamiento constitucional en el sentido indicado por el demandante. No puede sostenerse que por el hecho de ser las personerías y contralorías órganos de control no tengan el carácter territorial que señala la norma habilitante para efectos de regular la nomenclatura y clasificación de sus empleos.

3.2.2. Finalidad de la carrera administrativa y excepciones a la misma. Características de los cargos de nivel directivo del Estado

Otra fase del cuestionamiento constitucional expuesto por el actor para demostrar el desbordamiento que estima cometió el Presidente de la República en el uso de las atribuciones conferidas y aludidas, se refiere a la clasificación obtenida por algunos empleos de la Contraloría y Personería de la ciudad capital.

El acceso a los empleos de los órganos y entidades del Estado, de conformidad con el artículo 125 de la Carta Política, exige como regla general un sistema de carrera, que permite el desarrollo de la función pública dentro de la vigencia de los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia6 con base en el mérito y la capacidad profesional y moral de quienes aspiren a ingresar, mantenerse o ascender dentro de ella, lo cual redunda en una clara salvaguarda de los derechos de las personas a desenvolverse en igualdad de condiciones y oportunidades para realizar la respectiva función y cargo público, el derecho al trabajo y de estabilidad en el empleo en la medida de su desempeño (C.P., arts. 13, 40, 25 y 53).

La Corte se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre la finalidad del sistema de

carrera administrativa, de las cuales se destaca el siguiente aparte:

“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 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Algunas de las características adicionales que el sistema de carrera administrativa presenta pueden concretarse en las siguientes:

“El objetivo de ese régimen de carrera administrativa consistió en proporcionar un sistema ordenado de requisitos y procedimientos que determinen las condiciones personales y profesionales que tendrán que reunir las personas que pretendan acceder a la función pública y que han de regir el ascenso en los cargos del Estado, con el fin de que el mismo se desarrolle bajo postulados de imparcialidad, transparencia y moralidad, en contraposición a las prácticas desviadas y basadas en criterios puramente subjetivos de carácter político, económico y familiar, entre otros.

De esta manera, el sistema de carrera administrativa busca lograr que el recurso humano no se convierta en una carga que dificulte la realización de las funciones y fines del Estado, sino, por el contrario, que se erija en un instrumento eficaz para el cumplimiento de los mismos a través de personal capacitado para desarrollar las actividades inherentes al servicio público y con la garantía, al mismo tiempo, del ejercicio del derecho al trabajo (C.P., art.25) y del principio mínimo fundamental de la estabilidad en el empleo (C.P., art. 53) mientras se mantengan las condiciones idóneas que sustenten la permanencia en dicho servicio.”. (Sentencia C-380 de 1.997, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Dicha regla general del artículo 125 superior, presenta algunas excepciones, consagradas por el constituyente de 1991 en forma específica, como son los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Para efectos del presente estudio, deben señalarse las particularidades de los cargos de libre nombramiento y remoción en contraposición de los empleos de carrera administrativa, por los cuales empezará la diferenciación:

“… los de carrera administrativa son los que ofrecen mayor seguridad y estabilidad al

trabajador y limitan en mayor grado la libertad del empleador para vincular y retirar al empleado. El ingreso de un empleado a la carrera está supeditado únicamente al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Constitución y en el estatuto especial que la regula, y su permanencia en ella sólo debe estar condicionada a la idoneidad del empleado, al cumplimiento de las funciones de modo eficiente y eficaz y al logro de la mejor prestación del servicio público. No puede entonces el empleador separar al trabajador de su cargo por razones distintas a la calificación insatisfactoria de su desempeño laboral, la violación del régimen disciplinario, o alguna de las demás causas previstas en la Constitución y la ley.

(…)

De otra parte, la Constitución prevé los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, cuya situación es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de cierta discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos, siempre que no incurra en arbitrariedad por desviación de poder.7 A diferencia de los empleos de carrera, en los de libre nombramiento y remoción el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones. Cuando no lo son, el Estado, que debe cumplir con sus fines de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Art. 209 CP), autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales. (Sentencia C-540 de 1998, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Adicionalmente, rigen para la determinación de estos últimos cargos -de libre nombramiento y remoción- algunos criterios ya sentados en la jurisprudencia constitucional:

"… 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.".(Sentencia C-195 de 1.994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Es de resaltar el hecho que en un cargo como de libre nombramiento y remoción, es necesario el ejercicio de funciones de dirección, confianza y manejo, por lo cual su provisión está sometida a una potestad discrecional de nominación:

" La Corte reafirma la prevalencia de la regla general de la carrera administrativa y admite que sólo por excepción es posible la exclusión legal de algunos funcionarios o servidores públicos cuando se presente este tipo de relación de confianza o de intuitu personae o de las

responsabilidades de dirección, como se advierte en este fallo. Estas consideraciones, desde luego, comprenden a los niveles, asesor, ejecutivo, técnico administrativo y operativo y auxiliar, que trabajan de forma permanente en los despachos de los mencionados funcionarios directivos de la entidad, que por regla general son de carrera, y que en dichos grados y a la luz de la Constitución Política deben proyectar niveles óptimos de profesionalismo y rendimiento técnico que se expresan en las reglas de la carrera. (Negrillas fuera de texto). (Sentencia C-405 de 1.995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

La distinción entre una y otra categoría de cargo, constituye materia de orden legislativo (C.P., art. 150-23), dependiendo de la naturaleza de las funciones que mediante ellos se desempeñen. Cuando de las mismas se desprende que quien ocupa el cargo cumple un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional que además exige una confianza y reserva en el desarrollo del mismo, debe existir potestad para el nominador de disponer discrecionalmente del cargo sin sujetarse a los requerimientos de la carrera administrativa. Sin embargo, debe precisarse que la ubicación de un empleo en el nivel directivo no implica necesariamente la discrecionalidad en su nominación y remoción, toda vez que no es esa ubicación sino la naturaleza de sus funciones la que debe determinar su exclusión de la carrera. Así lo ha señalado esta Corporación :

“ Dedúcese de lo expuesto que, siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, 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. Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho.

Desde luego, quedan excluidas del régimen de libre nombramiento y remoción las puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamental el intuito personae.”. (Negrilla original, subraya la Sala) (Sentencia C-514 de 1.994 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, la facultad de regular normativamente en forma abstracta y general para clasificar los distintos cargos públicos en cuanto a sus funciones y finalidad dentro del contexto orgánico y funcional en que se realizarán, es una facultad que debe ser cumplida por el legislador ordinario (C.P., art. 150-23) o puede ser conferida, temporalmente, al

Presidente de la República mediante el revestimiento de precisas facultades extraordinarias en los términos del artículo 150 -10 constitucional. De cualquier modo, en sus desarrollos deberán prevalecer los principios constitucionales que consagran la carrera administrativa como presupuesto general de la función pública y la igualdad para su cumplimiento, especialmente, cuando se establecen excepciones a ese principio, las cuales deberán estar debidamente fundamentadas. Sobre el particular la Corte ha dicho:

"Es claro que el legislador, por expresa competencia derivada del mismo artículo, puede determinar aquellos empleos que, junto con los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los de trabajadores oficiales, se exceptúen del principio general plasmado en la Constitución, que no es otro que el de la pertenencia a la carrera.

Interpretada la Constitución de manera sistemática, resulta incontrastable que el legislador, en uso de la referida facultad, si bien tiene las posibilidades de excluir ciertos cargos del régimen de carrera, no puede introducir excepciones en cuya virtud establezca, entre los trabajadores, discriminaciones injustificadas o carentes de razonabilidad.

En otros términos, cabe la exclusión de la carrera por vía legal, siempre que existan motivos fundados para consagrar distinciones entre los servidores del Estado. De lo contrario, se quebranta el principio de igualdad plasmado en el artículo 13 de la Carta y, por consiguiente, la norma respectiva deviene necesariamente en inexequible.

En consecuencia, para que la función del legislador tenga cabal desarrollo con estricto apego a la normativa fundamental, es necesario que, al expedirse la ley, se considere de manera objetiva cuál es el papel que juegan los distintos cargos dentro de la estructura del Estado y que se evalúe el tipo de funciones a ellos asignadas, 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". (Sentencia C-514 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Es precisamente sobre este presupuesto de fundamentación objetiva de las exclusiones de la carrera administrativa de los empleos públicos, que el actor se apoya para argumentar que la clasificación asignada en el nivel directivo por los cargos cuestionados en la demanda, pertenecientes a la Contraloría y Personería de Santafé de Bogotá, vulnera el principio constitucional consagrado en el artículo 125 de la Carta Política. Veamos a continuación, si existe razón a esta afirmación.

Como ya se ha mencionado, la Ley 443 de 1998 reguló la carrera administrativa de los empleos de la administración pública, respecto de los organismos y las entidades establecidas en su artículo 3o., señalando que todos ellos son cargos de carrera administrativa salvo, entre otros, los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a unos criterios, como los de: "a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices…"; "b) Los empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implica confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos…" y "c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del

estado… “.

En el parágrafo 1º. de la citada disposición, se estableció que también se consideran de libre nombramiento y remoción, aquellos empleos que posteriormente sean creados y señalados en la nomenclatura con una denominación distinta pero que pertenezcan al ámbito de dirección y conducción institucional, manejo o de confianza (…)”., para lo cual se señaló en los dos primeros literales, los cargos que cumplen con esas exigencias.

El Decreto Ley 1569 de 1998, en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 66, numeral 1º) de la Ley 443, clasificó los empleos estatales destinatarios de esa normatividad (art. 3o.). En primer término determinó cuales han de ser los distintos niveles jerárquicos, a saber: directivo, asesor, ejecutivo, técnico, administrativo y operativo, y les asignó a cada uno de ellos, sus respectivas funciones generales. De esta manera, al nivel directivo le correspondieron las funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos (arts. 3º. y 4º.).

Luego, en el artículo 8o., del Decreto 1569 de 1998, parcialmente demandado, se fijaron los empleos estatales que integran ese nivel directivo. La clasificación que en el mismo se estableció para algunos cargos de la Contraloría y Personería de Santafé de Bogotá, resulta cuestionada por el demandante, en la medida en que, a su juicio, los separa injustificadamente de la carrera administrativa, al convertirlos, en su criterio en cargos de libre nombramiento y remoción, a pesar de que sus funciones no sean de mando orientación y guía. Además, el actor estima que sus nominadores adquieren una potestad discrecional sobre los mismos no obstante el ejercicio de atribuciones meramente técnicas y no políticas por parte de estos.

Al analizar las anteriores afirmaciones en cada uno de los cargos cuya clasificación se objeta y conforme a la línea jurisprudencial de la Corporación, se obtiene lo siguiente :

a) Jefe de Unidad, Jefe de División y Jefe Auditor de la Contraloría de Santafé de Bogotá, D.C.

En el caso de la Contraloría de Santafé de Bogotá, los cargos demandados por una clasificación indebida son los de Jefe de Unidad, Jefe de División y Jefe Auditor, los cuales pertenecen al nivel directivo de ese organismo de control, según su propia conformación funcional.

Es de anotar que, la Contraloría de Santafé de Bogotá es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa, contractual y presupuestal encargada de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración de la ciudad de Santafé de Bogotá y de los particulares que manejen fondos o bienes del Distrito, el cual se ejerce en forma posterior y selectiva, conforme a las técnicas de auditoría lo que incluye un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en los términos que señale la ley y el Código Fiscal (C.P., arts. 267 y 272, Decreto 1421 de 1.9938, art. 105). Su representante legal y ordenador del gasto es el Contralor del Distrito Capital, a quien corresponde determinar las políticas en materia de control fiscal, los procedimientos para el mismo, y la vigilancia de la gestión de los distintos órganos y entes de la administración distrital, así como de las entidades descentralizadas de

cualquier orden que formen parte de la misma, para lo cual puede delegar sus funciones hasta el nivel ejecutivo, entre distintas dependencias, según se estipula en el Acuerdo 16 de 1.9939 (arts. 5o. y 6o.).

La estructura orgánica de ese organismo de control fue establecida en los artículos 10 y 11 del mencionado Acuerdo 16 de 1993 y su organización funcional consta en la Resolución No. 558 del 18 de marzo de 199910. Allí se establecen las Unidades de control sectorial, tales como la de infraestructura y desarrollo local, sector social, sector gobierno, acueducto y alcantarillado, recursos energéticos, telecomunicaciones y las de apoyo como, la de control interno, asesoría, de consolidación global, resultados y control de calidad, planeación y jurisdicción coactiva.

Con base en esa normatividad, la Corte encuentra que existen para las Unidades del mencionado órgano unas funciones especiales en virtud de las cuales se dirige y coordina el correcto ejercicio del control fiscal y, en forma general, atribuciones mediante las cuales los Jefes de Unidad intervienen y participan en la formulación e implantación de las políticas institucionales, en la preparación de los planes indicativos y estratégicos de la entidad y en la definición de los objetivos particulares de la dependencia, para lo cual les corresponde dirigir y coordinar la realización de los planes, programas y proyectos asignados de manera específica.

Al aplicar en el caso particular, los criterios jurisprudenciales aludidos, atinentes a la naturaleza misma de las funciones que se desempeñan como presupuesto básico para la determinación del nivel al cual pertenece el respectivo cargo, se observa que los Jefes de Unidad de la Contraloría de Santafé de Bogotá, son de forma clara directivos, pertenecientes al nivel más alto de dirección del ente fiscalizador, mediante un orden jerárquico superior, en donde reportan directamente al Contralor e intervienen directamente en la conducción institucional y dirección general de la entidad; por lo tanto, es indispensable que quienes ocupen esos cargos sean de la absoluta confianza de dicho funcionario el manejo de los asuntos a cargo y su movilidad en el mismo sea flexible, bajo los parámetros de los empleos de libre nombramiento y remoción, según el ordenamiento jurídico.

De esta forma, el cuestionamiento dirigido en contra de esa clasificación no debe prosperar, razón por la cual se declarará su exequibilidad, al entenderse que su exclusión de la carrera administrativa se encuentra objetiva y razonablemente sustentada.

No ocurre lo mismo con los Jefes de División y Jefes Auditores de la Contraloría de Santafé de Bogotá, empleos también censurados por el actor en su demanda, pues la Corte estima que en los mismos las funciones que allí se desempeñan no son del resorte exclusivo de los cuadros directivos de dicha entidad.

Según se deduce de un breve análisis de las funciones atribuidas11, los Jefes de División, son funcionarios del nivel ejecutivo, toda vez que si bien eventualmente pueden intervenir en la definición de las políticas institucionales según el programa que cada una desarrolle y para la determinación e implantación de sus propias políticas y objetivos, a ellos compete esencialmente adelantar su planeación, dirección, coordinación, supervisión y ejecución al interior, de acuerdo con las políticas de la entidad, y en un área más reducida como puede ser las de revisión de cuentas, control legal, control financiero, control de gestión de

resultados, y de las de apoyo como la de administración de personal, bienestar social, servicios administrativos, financiera, investigaciones fiscales, juicios fiscales, análisis económico, auditoría del balance, etc.

En efecto, en la sentencia C-405 de 1995 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), se llegó a esa misma conclusión sobre los cargos de Jefe de División de la Contraloría General de la República, al expresar lo siguiente:

“ Igual consideración cabe para lo relacionado con los cargos de Director Seccional, Asesor, Director, Jefe de División, Jefe de División Seccional, y Secretario General Grado 12″,. a que se refiere la disposición acusada, ya que aquellos destinos públicos no comprenden responsabilidades que deban ubicarse en la órbita de un funcionario cuyo ingreso, permanencia o retiro de los cuadros de la entidad corresponda a la decisión discrecional del nominador; en efecto, sus funciones no son de aquellas que conduzcan a la adopción de políticas de la entidad, ni implican confianza especial, ni responsabilidad de aquel tipo que reclame este mecanismo de libre nombramiento y remoción.

Estos cargos están previstos, dentro de la estructura de la planta de la Contraloría para efectos de que se dé aplicación a conocimientos profesionales de orden académico y especializado, para ejecutar políticas y orientaciones y actos del personal del nivel directivo, y cumplen más bien actividades de asesoría y gestión al interior de la entidad, mucho más si se tiene en cuenta el desarrollo contemporáneo de las ciencias de la administración y de la gestión pública, que reclaman conocimientos especializados y técnicos y el conocimiento continuado de experiencias y procesos que no se adquieren por fuera de un ejercicio prolongado y estable de la función.”. (Subraya la Sala).

Los mismos criterios pueden extenderse a los Jefes Auditores, quienes se evidencian como ejecutores de todas las políticas y proyectos que correspondan a la respectiva Unidad12, en la distribución que para tal fin se le haya dado a la división a la cual pertenecen. Para ello, deben tomar parte en la definición y ejecución del plan de auditoría integral, definir las políticas que le corresponden efectuar al grupo funcional o de auditoría asignado, y atribuir, coordinar, controlar y verificar el trabajo de los funcionarios del grupo de trabajo según el programa de auditoría, entre otras funciones.

Al no encontrarse objetiva y razonablemente justificada la clasificación realizada en el Decreto Ley 1569 de 1998, en el nivel directivo del Jefe de División y el Jefe Auditor de la Contraloría de Santafé de Bogotá, se declarará su inconstitucionalidad, por cuanto los mismos no realizan funciones de dirección, conducción y orientación institucional, sino que muestran un nivel de trabajo ejecutivo y subalterno del jefe de la Unidad y de la División, respectivamente, cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación supervisión y control de las unidades o áreas internas encargadas de ejecutar y desarrollar las políticas planes programas y proyectos de las entidades.

Por consiguiente, no es determinante para su escogencia el elemento de la máxima confianza y el intuito personae, más allá de lo que a través del sistema de carrera pueda obtenerse en materia de condiciones personales, profesionales y éticas propias para el desempeño de esos cargos, que permita dar lugar a una excepción a la regla general del artículo 125 superior para todos estos cargos.

Sea lo primero resaltar, que la Personería de Santafé de Bogotá es un órgano de control que ejerce el Ministerio Público, con autonomía administrativa y presupuestal (C.P., arts. 117 y 118 y Decreto 1421 de 1.99313, art. 104), en su misión de defensa de los intereses del Distrito Capital y de la sociedad, al actuar como agente del Ministerio Público, ejercer la veeduría ciudadana y desarrollar la defensoría de los derechos humanos en su jurisdicción.

En lo atinente al estudio de constitucionalidad de la clasificación de los cargos demandados en esta entidad, se observa lo siguiente:

El Acuerdo No. 34 de 1.99314 señala dentro de su estructura básica los cargos de Jefes de Unidad (5), cuyas funciones esenciales y comunes son las de dirección, coordinación, evaluación y control de los funcionarios y dependencias a cargo (art. 7o.).

En el caso particular de los Jefes de Unidad de esta entidad, para la Corte no hay duda de que por la labor que estos desarrollan también deben formar parte del nivel directivo, ya que las materias para las cuales fueron organizadas tales como, Investigaciones Especiales, Recursos Humanos, Administrativa y Financiera, Control Interno y Coordinadora de Personerías Locales, suponen el ejercicio de atribuciones de trascendental responsabilidad para la conducción institucional de sus políticas, su formulación, la adopción de planes, programas y proyectos de cada dependencia, para lo cual se hace necesario una confianza máxima del Personero en esos funcionarios, que determina su libre nombramiento y remoción, de manera que su ubicación en el nivel directivo en la norma demandada se encuentra ajustada al ordenamiento superior.

Ahora bien, existen otras dependencias de la Personería de Santafé de Bogotá, D.C. que realizan las actividades de agente del Ministerio Público, veedor ciudadano y defensoría de los derechos humanos por disposición del Personero Distrital, según la reglamentación que para el efecto expida, en las localidades del Distrito Capital. Estas son las Personerías Delegadas para las Localidades de Santafé de Bogotá (20), como las denomina el Acuerdo 34 de 1.99315, para cumplir además, las comisiones, estudios y desarrollar las tareas especiales que ese funcionario y los Personeros Delegados le asignen, que hacen viable su clasificación en el nivel directivo de funcionarios de esa entidad, dado el alcance de sus atribuciones, la responsabilidad y confiabilidad que demanda el desempeño de las mismas, que permite identificarlos claramente como empleados de libre nombramiento y remoción del nominador, lo cual justifica su exclusión de la carrera administrativa.

Resta por examinar la censura que en idéntica dirección se hizo en contra de los Jefes de División de la Personería de Santafé de Bogotá (Registro, Control y Carrera Administrativa, Capacitación y Bienestar Social, Financiera, Recursos Físicos, Desarrollo Organizacional e Informática, Acuerdo No. 34 de 1.993).

En este preciso punto, la Corte respalda la posición del actor, en el sentido de que estos cargos ejercen funciones esencialmente ejecutivas, por lo tanto no encuadran dentro de la clasificación realizada por la norma demandada en los empleos del nivel directivo y son igualmente aplicables a estos cargos las consideraciones que arriba se hicieron para los Jefes de División de la Contraloría de Santafé de Bogotá, en el sentido de que su campo de acción es limitado ya que no tiene alcance para toda la entidad, sino dentro de la propia dependencia, para lo cual asisten al superior inmediato en la formulación de la políticas,

implantan los planes y programas de la unidad a la cual pertenece, a instancia y bajo la subordinación del jefe de la misma.

En consecuencia, la inclusión que en el artículo 8o. del Decreto 1569 de 1998 se efectuó del mismo en el nivel directivo, convirtiendo el cargo de Jefe de División de esa entidad en un cargo de libre nombramiento y remoción, pugna con el principio general de la carrera administrativa, razón por la cual deberá declararse su inconstitucionalidad.

c) Personero Delegado

Al analizar las funciones que de manera similar se han establecido en los municipios para el Personero Delegado (en el caso del Distrito Capital, el ya citado Acuerdo 34 de 1994 y la Resolución No. 153 de 199216), se advierte que este cargo pertenece claramente al nivel directivo de las personerías, en cuanto cumplen las funciones propias del Personero como integrante del Ministerio Público en el correspondiente municipio(C.P., arts. 118) en virtud de la delegación de funciones de la cual son destinatarios. El grado de responsabilidad y confianza que exige el cumplimiento de estas funciones delegadas, hace evidente que se trata de empleos que deben ser de libre nombramiento y remoción.

Recapitulando, frente al artículo 8o. del Decreto Ley 1569 de 1998 y con base en los criterios expuestos, la Corte procederá a declararán exequibles las expresiones Jefe de Unidad de la Contraloría de Santafé de Bogotá, Jefe de Unidad, Personero Local de la Personería de Santafé de Bogotá y Personero Delegado, en cuanto ejercen funciones pertenecientes al nivel directivo de esas entidades, al existir una clara armonía con los mandatos superiores. En cambio, las expresiones Jefe de División y Jefe Auditor de la Contraloría de Santafé de Bogotá y Jefe de División de la Personería de la misma ciudad capital, consagradas en ese mismo artículo, serán declaradas inexequibles, ya que se estiman de orden puramente ejecutivo y no directivo, lo cual contraría el mandato constitucional que obliga a acceder a dichos cargos mediante el sistema de carrera (C.P., art. 125).

3.2.5. Autonomía universitaria y la clasificación de los empleos en la norma demandada

La Ley 30 de 1992 “por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” clasifica en el artículo 16 las Instituciones de Educación Superior, como: “1) Instituciones Técnicas Profesionales, 2) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y 3) Universidades”. Con base en la autonomía que a cada una de ellas le ha sido reconocida constitucional y legalmente, se tiene que las dos primeras configuran entidades descentralizadas, en la forma de establecimientos públicos, del orden nacional, departamental, distrital o municipal, y las universidades, como entes universitarios autónomos (art. 57 y parágrafo). Sobre la naturaleza de éstos últimos se pronunció la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“Del contenido de los artículos 69 y 113 de la Carta se deduce que las universidades tienen una naturaleza jurídica propia que las distingue de los demás órganos descentralizados. Así lo entendió el legislador al expedir la ley 30 de 1992 que, como ya se dijo, les confirió a las universidades el carácter de “entes universitarios autónomos”, y a las demás instituciones de educación superior el de “establecimientos públicos”. Esta distinción tiene trascendentales consecuencias, particularmente en relación con los controles que ejerce el poder central

sobre las instituciones. Sobre lo cual ya se pronunció la Corte en los siguientes términos:

"…el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas, como no es aplicable tampoco al Banco de la República o a la Comisión nacional de Televisión; dicho control doctrinalmente es definido como aquel '…que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios', y no lo es porque ese control le corresponde ejercerlo al ministerio o departamento administrativo al cual se halle vinculada o adscrita la respectiva entidad, el cual debe encargarse de encausar su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo; porque se ejerce sobre las personas de los funcionarios, lo que implica atribuirles a éstos una condición de subordinación respecto del poder central, la que tiene origen, para el caso de entidades descentralizadas por servicios, en lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 189 de la C.P., que establece que los gerentes y directores de los establecimientos públicos son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con lo que se les otorga la calidad de agentes del mismo, condición inaplicable cuando se habla de los rectores de las universidades, cuya designación está a cargo de los consejos superiores, los cuales deben garantizar la participación."17

En síntesis, el elemento fundamental en la distinción de los establecimientos públicos y las universidades es precisamente el grado de su autonomía. Mientras que los primeros hacen parte de la administración y, por tanto, gozan de menor autonomía; las segundas no están supeditadas al poder ejecutivo y tienen un poder mayor de autorregulación. No obstante, la autonomía que se predica de las universidades está también limitada por la Constitución y la ley. En particular las universidades públicas están sujetas a las limitaciones que se derivan de su naturaleza de entes estatales, que les impone la necesidad de integrarse al Estado, con el fin de que no se constituyan "ruedas sueltas" dentro del sistema." (Sentencia C-579 de 1.997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.)

El demandante acusa por inconstitucional la clasificación que en el nivel directivo se efectuó de algunos empleos de esos institutos de educación superior en el artículo 8o. del Decreto Ley 1569 de 1998, por desconocer la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 superior, afirmación respecto de la cual la Corte expresa su total acuerdo.

De conformidad con ese mandato constitucional y según la interpretación que del mismo se ha hecho por la jurisprudencia ya sentada por esta Corporación, se tiene que la inclusión de los empleos de Rector, Vicerrector y Decano de los institutos de educación superior constituidos como establecimientos públicos, dentro de la categoría de cargos de libre nombramiento y remoción, riñe con el principio constitucional que consagra para ellos una autonomía administrativa que implica la facultad de "darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.".

En efecto, en ese sentido la Corte se pronunció en la sentencia C-195 de 199418, cuando estudió la constitucionalidad del literal b) del artículo 1o. de la Ley 61 de 1987 "Por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones", declarando inexequible la calificación como empleos de libre nombramiento y remoción de los establecimientos públicos los de Rector, Vicerrector y Decano de los entes de educación

superior, con base en los siguientes argumentos:

“Con respecto al literal b) del artículo acusado, encuentra la Corte que la inclusión del Rector, Vicerrector y Decano como empleados de libre nombramiento y remoción, contradice de manera manifiesta la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 superior. En efecto, la autonomía universitaria que se le reconoce a las entidades de educación superior, dedicadas a la formación universal, tanto docente como investigativa, gozan de la prerrogativa constitucional de “darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”. La comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos, aunque tal autonomía no es absoluta y no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación, pues éste tiene el deber de “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos”. (Art. 67 inciso 5o. , C. P.), lo cual se entiende mejor cuando la Carta impone al Estado el deber de fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, ofreciendo las condiciones especiales para su desarrollo (Cfr. Art. 69, inciso 3o.).

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 imparten 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.”.(Subraya la Sala).

Estos mismos argumentos son aplicables al caso sub examine, de suerte que la clasificación como del nivel directivo de los empleos de Decano de Escuela Tecnológica, Decano de Institución Universitaria, Decano de Universidad, Director de Escuela, o de Instituto, o de Centro de Universidad, Rector de Institución Universitaria o Escuela Tecnológica, Rector de Universidad, Vicerrector de Institución Universitaria y Vicerrector de Universidad, que el legislador extraordinario efectuó en la norma demandada, ignora la prerrogativa especial de estas entidades para definir, a través de las directivas de estos institutos de educación superior, sobre la categorización de los empleos de sus respectivas funciones.

De este modo, el principio constitucional que aboga por la autonomía universitaria, actúa como límite en la actuación de los poderes públicos, a fin de evitar cualquier forma de injerencia indebida en la libertad de acción y autodeterminación de estos institutos de educación superior en la consecución de sus fines, la cual debe de todas formas darse dentro de los parámetros constitucionalmente establecidos.

Cabe reiterar la importancia de la vigencia y respeto a esa autonomía universitaria en el desarrollo de la cultura de las sociedades actuales19 y por los fines que a continuación se destacan:

“…el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

“En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

“En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.

“El papel del legislador en la materia es bien importante, ya que es en las normas legales en donde se encuentran los límites de la señalada autonomía, a efectos de que las universidades no se constituyan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 C.N.) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona…” (Sentencia T-492 de 1.992, M. P., Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Por consiguiente, la Corte procederá a declarar la inexequibilidadd de las expresiones demandadas del artículo 8o. del decreto Ley 1569 de 1.998, atinentes a los empleos de Decano de Escuela Tecnológica, Decano de Institución Universitaria, Decano de Universidad, Director de Escuela, o de Instituto, o de Centro de Universidad, Rector de Institución Universitaria o Escuela Tecnológica, Rector de Universidad, Vicerrector de Institución Universitaria y Vicerrector de Universidad, por desconocer el artículo 69 de la Carta Política.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1569 de 1998 “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones”, en cuanto el Presidente de la República no excedió las facultades extraordinarias conferidas por el legislador conferidas en esa Ley 443 de 1998, en cuanto se refiere a la temporalidad para la expedición del mismo.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones Jefe de Unidad de la Contraloría de Santafé de Bogotá, así como las de Jefe de Unidad, Personero Delegado y Local de la Personería de Santafé de Bogotá contenidas en el artículo 8o. del Decreto Ley 1569 de 1998, con base en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones Jefe de División y Jefe Auditor de la Contraloría de Santafé de Bogotá, al igual que la de Jefe de División de la Personería de esa misma ciudad capital, contenidas en el artículo 8o. del Decreto Ley 1569 de 1998, por las razones contenidas en la presente sentencia.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones Decano de Escuela Tecnológica, Decano de Institución Universitaria, Decano de Universidad, Director de Escuela, o de Instituto, o de Centro de Universidad, Rector de Institución Universitaria o Escuela Tecnológica, Rector de Universidad, Vicerrector de Institución Universitaria y Vicerrector de Universidad, contenidas en el artículo 8o. del Decreto Ley 1569 de 1998.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (e)

1 Se remite al Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual del profesor Guillermo Cabanellas.

2 Idem.

3 Sentencia C-570 de 1.997, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

4 De conformidad con la Sentencia C-084/96, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, la promulgación de una ley consiste en la publicación oficial de la misma.

5 Exposición de motivos. Gaceta del Congreso No. 457 del Lunes 21 de octubre de 1.996, págs. 10-12.

6 Ver la sentencia C-540/98,M.P., Dr. Carlos Gaviria Díaz.

7 Sentencia C-479/92 M.P Dres. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero

9 “Por el cual se organiza la Contraloría de Santafé de Bogotá D.C., se determinan las funciones por dependencias, se establece su planta de personal y se dictan otras disposiciones.”.

10 Manual Específico de Funciones y Requisitos expedido por la Contraloría de Santafé de Bogotá.

11 Idem

12 Idem

13 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”.

14 “Por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras

disposiciones”.

15 “Por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones”.

16 Por la cual se adoptó el Manual Específico de Funciones y Requisitos de la Personería de Santafé de Bogotá.

17 ibidem

18 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

19 Ver la Sentencia C-220/97, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.