

Sentencia No. C-493/94

CARRERA DOCENTE/CONCURSO DE MERITOS

El sistema de concurso, lejos de violar la Carta Política, constituye cabal concreción de su orientación axiológica y de sus mandatos. La exigencia de concurso en nada lesiona la libertad de escogencia de profesión. Más bien, apunta a la implementación de un sistema institucional de ingreso al servicio del Estado en los cargos o empleos de carrera, en los que el imperativo constitucional de seguir este método para la selección del personal es de obligatorio acatamiento. Para la Corporación no cabe duda de que el concurso es el sistema que en un verdadero régimen democrático asegura el acceso al servicio del Estado, bien sea en el ejercicio de cargos o de funciones públicas, se verifique en verdaderas condiciones de igualdad.

REF.: PROCESO No. D – 556

- Acción pública de inconstitucionalidad contra la frase “quienes previo concurso hayan sido seleccionados y” del artículo 105, inciso 2o., contra el inciso 3o. del mismo artículo y contra el artículo 218 de la Ley 115 de 1994, “por la cual se expide la ley general de educación”.

MATERIA:

- Vinculación al servicio estatal mediante nombramiento como resultado de concurso de méritos.
- Lista de elegibles.

TEMAS:

- Señalamiento por el legislador de condiciones y requisitos para el ingreso al servicio público de la educación y el libre ejercicio de la profesión de educador.
- La carrera docente y la libertad de escogencia de profesión.

ACTOR:

HECTOR RODRIGUEZ CRUZ

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., Noviembre tres (3) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional, a decidir la demanda promovida por el ciudadano HECTOR RODRIGUEZ CRUZ contra la frase “quienes previo concurso hayan sido seleccionados y” contenida en el inciso 2o. del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, contra el inciso 3o. del mismo artículo y contra el artículo 218 de la ley citada.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República y a la Ministra de Educación, así como al Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos, como se encuentran los trámites constitucionales y legales, procede la Corporación a decidir.

II. LAS NORMAS PARCIALMENTE ACUSADAS

Los fragmentos acusados son los que se destacan en negrillas en la transcripción de las normas a que pertenecen, la cual se toma de la publicación de la Ley 115 de 1994 en el Diario Oficial No. 41.214 del martes ocho (8) de febrero de 1994.

“LEY 115 DE 1994

(febrero 8)

“por la cual se expide la ley general de educación”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

.....

TITULO VI

De los educadores

CAPITULO 1o

....

ARTICULO 105.- Vinculación al servicio educativo estatal.- La vinculación de personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo estatal, sólo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial.

Unicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales.

Los concursos para nombramientos de nuevos docentes serán convocados por los departamentos o distritos; los educadores podrán inscribirse en la entidad territorial convocante y como resultado del proceso saldrá una lista de elegibles, la cual corresponderá al número de plazas o de cupos para proveer en cada municipio. El Ministerio de Educación Nacional, por intermedio del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, establecerá un sistema para celebrar los concursos, de tal manera que se asegure la total imparcialidad.

...”

TITULO XI

Disposiciones varias

Capítulo 2o

Disposiciones transitorias y vigencia

....

ARTICULO 218.- Lista de elegibles. Las entidades territoriales darán prioridad al nombramiento de docentes y directivos docentes que aún figuren en las listas de elegibles de los concursos realizados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y que no hayan sido incorporados a las plantas de personal docente, en el momento de entrar en vigencia la presente Ley. Tales nombramientos se harán en estricto orden según el puntaje obtenido en dichos concursos, siempre y cuando se llenen los requisitos del Estatuto Docente."

III. LOS CARGOS DE LA DEMANDA

El ciudadano HECTOR RODRIGUEZ CRUZ considera que las normas anteriormente transcritas violan los artículos 26, 40 numeral 7o. y 68 de la Constitución Política, en virtud de los siguientes argumentos:

Según el actor, de acuerdo con la Constitución Nacional, toda persona tiene derecho a escoger profesión u oficio, pudiendo la ley exigir los títulos de idoneidad correspondientes. También la Carta Política señala la garantía de las personas de acceder a cargos públicos con el lleno de los requisitos constitucionales y legales. Adicionalmente, la Constitución prevé que la educación debe estar en manos de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

Alega que de los anteriores postulados frente a las normas acusadas, se da una violación a la Constitución.

Al respecto dice:

"Al estar señalando como requisito previo, para el acceso a los cargos públicos de personal docente o administrativo de los establecimientos públicos del país un concurso previo de conocimientos está tácitamente desconociendo a más derechos fundamentales consagrados

en la Constitución Nacional, la misma ley de leyes de los colombianos, la tal mentada ley 115 de febrero 8 de 1994, en lo ya reseñado, pues, si una persona conforme al artículo 26 de la Constitución Nacional, ha escogido como profesión la de ser Educador, y una universidad se lo acredita con su título de licenciado, o una normal con su título de normalista, y así conforme al estatuto docente se le da el escalafón que lo acredita como tal, mal puede una ley venir a desconocerle sus derechos fundamentales, para ejercer esa profesión u oficio o a crearle más requisitos que los de la idoneidad que exigen los artículos 26 y 68 de la Carta fundamental con su título respectivo y su escalafón para por ende desconocerle esa idoneidad y someterlo a un examen para el acceso a tales cargos públicos de la educación nacional”.

Argumenta que la idoneidad ética y pedagógica de los educadores la da el mismo escalafón conforme al estatuto docente, que obtiene con sólo acreditar el título correspondiente.

Finaliza manifestando que para el acceso a los cargos públicos docentes o administrativos de los establecimientos públicos educativos del orden nacional, departamental o municipal, los únicos requisitos según la Constitución han de ser el título académico y la vigencia del escalafón docente, con lo cual se demuestra la idoneidad ética y pedagógica.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Durante el término de fijación en lista, el Ministerio de Educación Nacional, intervino por intermedio de apoderado, quien manifiesta que las normas acusadas se ajustan a la Constitución pues, en su criterio, la facultad constitucional de ejercer inspección y vigilancia sobre las profesiones, comprende la posibilidad de que el legislador exija la presentación de concursos para garantizar la calidad de la educación.

El ciudadano designado por el Ministerio de Educación Nacional, considera utópico que un título y la inscripción en una carrera sean presupuesto único de la calidad de la prestación de un servicio.

A este respecto, sostiene:

“Si la ley ordena la realización de concursos, es precisamente para seleccionar, mediante un riguroso proceso metodológico, los profesionales que habrán de conducir a los educandos

hacia una formación acorde con las exigencias contenidas en el citado artículo 67 de la Constitución.

“Este mecanismo de selección permite que los profesionales culminen su ciclo de formación universitaria o normalista en las condiciones más satisfactorias, evitando que el Estado entregue a los educandos a profesores mediocres, aún con título y escalafón”.

El interviniente recuerda que el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene por misión primordial reglamentar el ingreso, permanencia y retiro de los empleados administrativos del sector oficial.

Para concluir, el apoderado del Ministerio de Educación observa que en nuestro país los cargos-plazas vacantes son muy pocos y los egresados muchos, de manera que deben señalarse procedimientos de selección para mantener el equilibrio entre oferta y demanda.

Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio del 7 de julio de 1994, el señor Procurador General de la Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, envió a esta Corte el concepto de rigor en relación con la demanda que se estudia, solicitando declarar EXEQUIBLES las disposiciones acusadas.

En criterio del Jefe del Ministerio Público, las normas atacadas no violan la Constitución, pues al tenor de su artículo 26, el legislador está facultado para establecer requisitos adicionales, tales como el concurso de méritos y la acreditación de la idoneidad de quienes ejercen la profesión que libremente han escogido.

En su opinión,

“es la misma norma constitucional citada la que a renglón seguido prescribe que “las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones”. Más adelante, la propia Constitución determina como función del Congreso de la República: “Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución” (Num. 8 del artículo 150 de la C.P.). Como es sabido, una de las funciones de inspección y vigilancia que, en forma expresa, le

señala la Norma Superior al Presidente de la República, es justamente la de la enseñanza, la cual ha de ejercerse, por mandato constitucional, conforme a la ley (Num. 1 del art. 189 de la C.P.)."

A juicio del señor Procurador, la Constitución Política defiere en el legislador la facultad de establecer los derroteros mediante los cuales el Gobierno Nacional ha de llevar a cabo las actividades de inspección y vigilancia de un servicio público, como es la educación. A más de que, es deber del Estado "asegurar su prestación eficiente" por lo cual debe mantener la regulación, el control y la vigilancia de dicho servicio.

En su criterio, el sentido de los artículos acusados es el de mejorar la calidad de la enseñanza mediante la escogencia de los más idóneos para ejercer el magisterio. Aunque el título académico es un requisito de tipo general para ejercer las profesiones, no implica que sea suficiente para ingresar como docente en un plantel educativo o en el servicio público de la educación. Las condiciones del servicio público exigen el procedimiento de la selección. El título y la pertenencia al escalafón, anota, no son per se presupuestos únicos para garantizar su calidad.

El Procurador General de la Nación considera que la selección del recurso humano ha de ser integral y no limitarse a la simple verificación documental de un título obtenido. Los sistemas de selección del personal, agrega, deben fundarse en los méritos, virtudes y talento de los aspirantes y no en factores como el clientelismo o el favoritismo.

El Jefe del Ministerio Público concluye con la siguiente apreciación:

"Y en esa forma, se ofrece a todos los colombianos con título de idoneidad para ejercer la profesión del magisterio, la igualdad de oportunidades para ingresar a la carrera docente. Dando con ello cumplimiento a los distintos preceptos constitucionales que ostentan la calidad de derechos fundamentales".

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el señor Procurador solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- La Competencia.

Esta Corporación es competente para decidir definitivamente la presente acción de inconstitucionalidad formulada contra algunas disposiciones de la Ley 115 de 1994, como quiera que el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política le asigna el conocimiento de las demandas ciudadanas que se intenten contra normas que pertenecen, como en el caso presente, a una Ley de la República.

Segunda.- El Examen de los Cargos.

Según se reseñó, el actor censura el que la ley exija como condición indispensable para la vinculación al servicio educativo estatal, que el aspirante sea previamente seleccionado mediante concurso de méritos. Pone en duda la constitucionalidad de dicho requisito, por considerar que hace nugatorios los derechos a ejercer libremente profesión u oficio y al trabajo. De ahí que sea pertinente recordar algunos de los desarrollos jurisprudenciales que esta Corte ha realizado a propósito del alcance de estos derechos.

Es, asimismo, del caso, hacer unas breves acotaciones acerca de las implicaciones de la concepción recogida por la Carta Política, según la cual la educación es un servicio público a cargo del Estado, como de la reafirmación de la tendencia hacia la profesionalización de la función pública, que es también aspecto sobresaliente de la Constitución que hoy nos rige.

A. El Servicio Público de la Educación

El Constituyente de 1991 consagró además del derecho de la persona a la educación, el carácter de servicio público que tiene una función social.

En cuanto concierne al aspecto relevante para dilucidar los cargos de la demanda, o sea, el de la educación concebida como servicio público a cargo del Estado, es del caso tener en cuenta que el Constituyente defirió al Congreso de la República su regulación por la vía general.

Así lo evidencian varias disposiciones de la Carta Política que le reconocen competencias normativas en la materia, así:

“ARTICULO 67.- La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado 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; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley (negrillas fuera de texto).

“ARTICULO 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones.

...

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”

... (negrillas fuera de texto).

ARTICULO 365.- Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sujetos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser

prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. (Negrillas fuera de texto)

ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. (Negrillas fuera de texto)

..."

No cabe duda, pues, de que las normas constitucionales citadas permiten al legislador establecer sistemas institucionales enmarcados en las competencias de control que le corresponde ejercer sobre el servicio público de la educación para asegurar su prestación eficiente, su calidad, el cumplimiento de sus fines y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

B. La Asamblea Constituyente y la Profesionalización de la

Función Pública: La mayor cobertura del sistema de

carrera de los Servidores Públicos

"Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los

aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.”

Ahora bien, conviene resaltar para los efectos de la decisión correspondiente, que en varias oportunidades la Corte Constitucional¹ se ha pronunciado con respecto a la carrera. En uno de sus más recientes pronunciamientos, esta Corporación expresó:

“La Carrera Administrativa comprende un conjunto de realidades llamadas a perfeccionar la dinámica del Estado que, en nuestros días, con el aumento de las tareas de distinta naturaleza a su cargo, requiere, ante las expectativas de resultados, los fines definidos en la legislación, los efectos de distinta índole y alcance producidos por su proceder, seleccionar adecuadamente a los servidores públicos, perfeccionar sus métodos y sistemas, mejorar la calificación técnica y moral de los trabajadores, y asegurar que no sean los intereses políticos, sino las razones de eficiente servicio y calificación, las que permitan el acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Para esto es necesario garantizar a los servidores públicos buenas condiciones de trabajo; la elevación de la estima de su posición y de la labor realizada; condiciones de estabilidad, regularidad y ascenso o promoción en el trabajo; sistemas de capacitación y adiestramiento; y, una justa retribución salarial.

En nuestro país, este anhelo de modernización del elemento humano del poder público, viene de atrás, con la expedición de la Ley 165 de 1938, estatuto que creó la Carrera Administrativa para todos los servidores del Estado, excepción hecha de los empleados que ejercieran jurisdicción y autoridad, de los agentes del Presidente de la República o de los gobernadores, y, como regla general, de todos aquellos funcionarios cuyos cargos tuvieran una significación esencialmente política o se rigieran por preceptos especiales. Esfuerzos posteriores se han realizado en la legislación colombiana para perfeccionar la carrera administrativa, en el Plebiscito de 1957 (artículos 5o., 6o. y 7o.), la Ley 19 de 1958, el Decreto 1732 de 1960, el Decreto 2400 de 1968, el Decreto No. 1950 de 1973; en este

último se define la carrera como una mecanismo de administración de personal que no reconoce para el acceso al servicio y para la permanencia y promoción dentro de él, factores distintos al mérito personal, demostrado mediante un serio proceso de selección. Proceso que tiene las siguientes etapas: La convocatoria, el reclutamiento, la oposición, la lista de elegibles, el período de prueba y el escalafonamiento. Luego la Ley 61 de 1987 y finalmente la 27 de 1992, ésta última en desarrollo de la nueva Carta Política, ponen de presente el prolongado esfuerzo legislativo que se ha hecho en nuestro país, para hacer realidad la carrera administrativa en la función pública.

La Asamblea Constituyente de 1991, se ocupó del estudio de varios proyectos concernientes a la carrera administrativa, pudiendo colegirse de sus debates su compromiso con conceptos integradores de ese concepto, como el ingreso por méritos, la estabilidad asegurada para el eficiente desempeño, la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, la moralidad en el desempeño de cargos públicos y su especialización y tecnificación.

... las excepciones a la carrera que directamente consagra la Constitución Política, indican el interés del propio constituyente en que dichas excepciones se refieran a consideraciones atinentes al tipo de vinculación o ingreso a la función pública del empleado, más que a las materias que estén a su cargo; y no puede el legislador autorizado para establecer esas excepciones, sobrepasar la lógica implícita en las distintas causales constitucionales, al ejercer competencias.

...

No fue extraño al constituyente este aspecto de la materia o contenido de la función pública, en el diseño del sistema de carrera. Es así como, ya se anticipó en la sentencia, el constituyente autorizó la existencia de carreras especiales (artículo 130 de la C.N.). Sacando la administración y vigilancia de las mismas de la “Comisión Nacional del Servicio Civil”.

...

El difícil camino para el establecimiento y eficacia de una carrera administrativa en Colombia, ha generado circunstancias fácticas que distorsionan la opinión que de ese mecanismo se tiene. Considerado en veces instrumento para patrocinar la holgazanería, la indisciplina, la inmoralidad o la indeseable estabilidad de determinados empleados. La verdad es que se

constituye en el instrumento más adecuado, ideado por la ciencia de la administración para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública, asegurando su acceso en condiciones de igualdad (art. 13 de la C.N.), promoviendo una lógica de méritos de calificación, de honestidad y eficiencia en la prestación del trabajo humano, alejando interesadas influencias políticas e inmorales relaciones de clientela. Conceptos estos de eficiencia que comprometen la existencia misma del Estado.

..." (Negrillas fuera de texto)

Resulta, pues, claro que, en los distintos órdenes y niveles del Estado, el sistema técnico de administración de personal propio del sector público, conocido como carrera, se encamina a asegurar eficiencia en la administración, además de la estabilidad en el empleo para los servidores públicos.

Vale la pena recordar alguno de los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente² en relación con la adopción del sistema de concurso público abierto por méritos.

Así en la propuesta del Delegatario Raimundo Emiliani Román, se expresó lo siguiente sobre el particular:

“Nuestra Constitución no contempla el derecho de los ciudadanos colombianos a acceder al servicio público, el cual es fundamental en toda democracia para garantizar a los ciudadanos su participación en la función pública.

“La consagración del artículo que establece para los colombianos el derecho a acceder al servicio público con fundamento en sólo méritos guarda estrecha relación con la modificación del artículo 62 de la Carta, que igualmente propongo, a fin de establecer en forma obligatoria la Carrera Administrativa, con la modalidad del concurso público abierto. Así, por una parte se subsana el vacío de nuestra Carta Fundamental, ya que con las actuales prescripciones sobre Carrera Administrativa se da el caso de que algunos organismos del Estado burlan la obligación de establecerla para sus servidores; y por la otra, para que el ingreso al servicio público se efectúe en verdaderas condiciones de igualdad, por el sistema de mérito en concurso público abierto, evitando así, no sólo el clientelismo político sino también el administrativo, con concursos amañados, que han venido desmoralizando la administración pública.”

C. La Carrera Docente

En cuanto concierne a los servidores del Estado vinculados al servicio público de la educación, se tiene que el Estatuto Docente actual está contenido en el Decreto-ley 2277 de 1979, expedido con fundamento en las facultades otorgadas al gobierno por la Ley 8a. de 1979.

Dicho estatuto establece en su artículo 1o. que:

“El presente Decreto establece el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran en el sistema educativo nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales”.

Respecto a la carrera docente, la define el artículo 26 ibídém, como:

“el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanente, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos administrativos de carácter docente”.

El Estatuto también contempla derechos, deberes, estímulos, prohibiciones y el régimen disciplinario para los educadores, prevé situaciones administrativas y las causales de cesación de funciones docentes.

Del educador son predicables las mismas situaciones administrativas aplicables a los empleados públicos. O sea, tiene derecho a permanecer en el servicio mientras no sea excluido del escalafón o haya llegado a la edad de retiro. La defensa de la estabilidad de los educadores se fundamenta en que el educador escalafonado no puede ser suspendido o destituído del cargo sin haber sido suspendido o excluido del escalafón por ineficiencia o mala conducta comprobada.

D. Los límites constitucionales a las competencias del Legislador en materia de señalamiento de condiciones y requisitos para

el ejercicio de funciones o cargos públicos; la libertad de escogencia de profesión u oficio y el derecho al trabajo

Cabe también anotar que en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional se ha ocupado de trazar los linderos resultantes de la exigencia de conciliar en la función de interpretación constitucional, la efectividad del derecho de acceso a la función pública, con el derecho al trabajo y con la libertad de escoger profesión u oficio.

Particularmente ilustrativa a este respecto es la sentencia No. C-537 de 19933 que orientada en la dirección de la línea jurisprudencial sobre la materia, sistematizó lo esencial del pensamiento de la Corporación sobre el tema en los siguientes términos:

“El derecho a ejercer funciones o cargos públicos -en tanto tiene el carácter de derecho fundamental- se encuentra protegido por dos garantías especialmente importantes: la reserva de ley y la absoluta intangibilidad de su contenido esencial.

La primera significa que sólo el legislador está autorizado por la Carta Política para condicionar el ejercicio de funciones y de cargos públicos al cumplimiento de requisitos y condiciones, en todos aquellos casos en que esta defiere en el Congreso dicha competencia, por no haberla ejercitado directamente el Constituyente.

Ciertamente conforme al artículo 150 de la Carta Política, compete al legislador “determinar la estructura de la administración nacional” (numeral 7o.) y “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas” (numeral 23). Asimismo, según el 125 ibídem es del resorte de la ley, respecto de los empleos de carrera, fijar las condiciones y requisitos necesarios para “determinar los méritos y las calidades de los aspirantes.”

Al lado de la Constitución, la ley es, pues, el instrumento legítimo para exigir a quienes aspiren a ejercer funciones y cargos públicos una determinada capacitación técnica, académica, científica o empírica y para determinar los medios de acreditarla.

Por otra parte, el ejercicio del derecho político fundamental al desempeño de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 40-7 de la Carta de 1991, se encuentra protegido por las mismas garantías que protegen el derecho al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y, en general, por los principios de libertad e igualdad que dan contenido a

estos derechos.

De ahí que al exigir ciertos requisitos o condiciones -tanto genéricas como específicas- para ejercer funciones o cargos públicos y al establecer normas que rijan la práctica laboral, el legislador no pueda vulnerar el núcleo esencial del derecho consagrado en el artículo 40 de la Carta o de cualquier otro derecho fundamental. Como tampoco pueda desconocer los valores y principios que conforman nuestra organización social, institucional y política.

Por ello, constitucionalmente no le es dable al legislador señalar requisitos que, sin justificación razonable y objetivamente atendible, vulneren el principio de igualdad o restrinjan mas allá de lo que sea razonablemente necesario el acceso a un puesto de trabajo o que impongan restricciones no admisibles en relación con el derecho o bien que se busca proteger. La exigencia de razonabilidad ha sido una constante jurisprudencial que esta Corporación ha aplicado reiteradamente a los casos que plantean dicha problemática.

...

En ese orden de ideas, diferenciaciones artificiosas que no se compadezcan con las limitaciones constitucionalmente admisibles a la luz de los principios de libertad e igualdad que consagra la Carta, se traducirían en discriminaciones injustificadas y en intervenciones ilegítimas.

Se reitera que aunque la Carta faculta al Legislador para supeditar el ejercicio de funciones y cargos públicos a condiciones y requisitos, para esta Corte cualquier limitación a los derechos consagrados en los artículos 13 y 40-7 Superiores debe consultar los valores, principios y derechos de la Carta, so pena de profundizar la desigualdad social mediante la negación del núcleo esencial de tales derechos, los cuales tienen además incidencia en el ejercicio del derecho al trabajo. La exigencia de requisitos o condiciones excesivas, innecesarias o irrazonables para aspirar a ejercer un cargo o función pública, violaría el contenido esencial de los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a escoger y ejercer profesión u oficio y a participar efectivamente en el ejercicio del poder político".

Se corrobora entonces, que en criterio de la Corporación, los derechos mencionados suponen la existencia de límites, condicionamientos o cargas individuales para su ejercicio, cuya constitucionalidad es incuestionable en tanto unos y otros se inspiren en criterios de

razonabilidad, proporcionalidad y justicia.

E. El examen de los cargos

Las premisas anteriores conducen a esta Corte a considerar infundadas las acusaciones formuladas por el demandante, pues se aprecia que el sistema de concurso, que parádojicamente suscita su inconformidad, lejos de violar la Carta Política, constituye cabal concreción de su orientación axiológica y de sus mandatos. La exigencia de concurso en nada lesionaría la libertad de escogencia de profesión. Más bien, apunta a la implementación de un sistema institucional de ingreso al servicio del Estado en los cargos o empleos de carrera, en los que el imperativo constitucional de seguir este método para la selección del personal es de obligatorio acatamiento.

Por otra parte, para la Corporación no cabe duda de que el concurso es el sistema que en un verdadero régimen democrático asegura el acceso al servicio del Estado, bien sea en el ejercicio de cargos o de funciones públicas, se verifique en verdaderas condiciones de igualdad.

Ello es así, por cuanto en los sistemas de carrera, el ingreso a través de concurso se produce por la implementación de un sistema institucionalizado de condiciones y calidades objetivas que respeta y hace practicables los derechos, valores y principios que la Carta Política postula.

Es sabido que el concurso público se fundamenta en la igualdad de oportunidades de acceso y en la selección sobre la base del mérito y de la calificación y aptitud académica, profesional, ocupacional y ética requeridas para que el aspirante al servicio público sea un verdadero instrumento de promoción del bienestar colectivo y de realización de los fines que constituyen la razón de ser de la organización social y política.

Lo que resultaría ostensiblemente contrario a la Constitución Política sería que el Estado abdicara de su ineludible deber de dar vigencia efectiva a los derechos de participación política y al principio de igualdad de oportunidades en la provisión de empleos o funciones públicas en las entidades del Estado, en cuya virtud debe proveer los cargos de carrera mediante concurso, lo cual redundaría en beneficio de la eficiencia de la labor docente como función social de que tratan las normas constitucionales comentadas y constituyen el

verdadero control que le corresponde al Estado ejercer para 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; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.

Basta entonces por último, transcribir lo expuesto por la Corporación⁴ sobre el mismo tema:

“... no desconoce esta Corte que en el derecho de acceso al servicio del Estado, bien sea en el ejercicio de cargos o de funciones públicas, confluyen intereses de índole individual y social que han de ser adecuadamente balanceados. Así, puesto que este derecho en su dimensión individual encarna el derecho de todo ciudadano a servir al Estado, las condiciones de acceso al servicio público deben regularse previamente de modo tal que se eviten arbitrariedades o restricciones indebidas o irrazonables a dicha posibilidad. Por esta vía debe, pues, propenderse por la realización efectiva del principio fundamental de la democracia participativa y pluralista permitiéndose a todo ciudadano realizar su vocación de servir los intereses colectivos sobre bases claras de capacidades y aptitudes, valoradas a la luz de las exigencias de la función a cumplirse. Los segundos, desde luego, explican por qué es razonable que se exija en los aspirantes al servicio público el cumplimiento de requisitos tanto genéricos como específicos que garanticen idoneidad, moralidad, probidad y eficacia en el ejercicio de las altas responsabilidades estatales.

Así pues, con prescindencia de los efectos jurídicos diferenciales que produzcan las diferentes formas que pueden dar lugar al establecimiento de vínculos jurídicos entre el Estado y quienes prestan a él sus servicios de orden personal lo cierto es que, en todo evento, las condiciones que a ese fin se exijan, únicamente pueden apuntar a que en los servidores públicos concurran los elementos -tanto genéricos como específicos- que ameritan tanto la naturaleza misma de la función como el valor social de la investidura que se ostenta al ejercerla, para que su desempeño se oriente a la consecución de los fines del Estado.”
(negrillas fuera de texto)

Así las cosas, los postulados mencionados se verían afectados si se eliminaran el concurso público y el sistema de carrera que rige no solamente en relación con la docencia, sino también con respecto al régimen de los servidores públicos como en forma meridiana lo

establece el artículo 125 de la Constitución Política, según el cual, “los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”.

Se concluye de lo expuesto, que en el análisis de los cargos no encuentra la Corte Constitucional razón alguna para la prosperidad de los mismos, y por ello habrá de declarar su exequibilidad, en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES los artículos 105 y 218 de la Ley 115 de 1994, en las partes acusadas.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2GACETA CONSTITUCIONAL. No. 23, martes 19 de marzo de 1991. Proyecto No. 66 propuesto por el Delegatario Dr. Raimundo Emiliani Román, p. 12.

3 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-537 de 1993. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

4Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-537 de 1993. MP. Dr. Hernando Herrera Vergara.