C-506-99

Sentencia C-506/99

CARRERA ADMINISTRATIVA-Excepciones/EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Naturaleza

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.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Nivel directivo/UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LA AERONAUTICA CIVIL-Empleos de nivel directivo

La nomenclatura de empleos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, ubica los citados en el nivel directivo. Por el aspecto de las funciones, el Legislador dió estricta observancia los postulados de la Carta Política y a los parámetros jurisprudenciales, cuando en la Ley 443 le otorgó la naturaleza de libre nombramiento y remoción a estos empleos, pues dicha clasificación se acompaña en todo con los criterios tantas veces expuestos por la Corte Constitucional, de acuerdo a los cuales quedan cobijados por la facultad de libre nombramiento y remoción aquellos empleos que perteneciendo al nivel directivo, implican funciones de conducción y de orientación institucional y que exigen un grado máximo de confianza del nominador en quien lo ejerce, por virtud de las responsabilidades que comporta su ejercicio.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Capitanes de Puerto

Los Capitanes de Puerto de las Capitanías de Primera Categoría. Se trata de cargos con funciones de dirección y conducción institucional, cuyo ejercicio, por lo demás, requiere que sus titulares gocen de la absoluta confianza de sus nominadores, comoquiera que la seguridad es eje principalísimo de las responsabilidades que les son confiadas.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Nivel directivo

Los empleos que correspondan a la denominación de jefe de oficinas asesoras de jurídica, planeación, prensa y de comunicaciones, en las plantas de personal del nivel directivo de las entidades del nivel central y descentralizado, como del nivel territorial y, en los órganos de control de este último, sean de libre nombramiento y remoción. Ciertamente, pertenecen al nivel directivo, puesto que de suyo, comportan responsabilidades de dirección al más alto nivel.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Jefe de oficina asesora de control interno

Se comprende la estrecha y permanente interacción que debe mantener el máximo directivo de un organismo o entidad del nivel central o descentralizado, en los ámbitos nacional y territorial, con el jefe de la oficina asesora de control interno, para que puedan asegurar el cumplimiento cabal de la misión de la institución, así como la efectiva vigencia de los principios constitucionales, en particular, los atinentes a la buena fé, igualdad, moralidad, celeridad, economía, eficacia, imparcialidad, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. La Corporación, estima exequible su clasificación bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

EMPLEADO 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”. 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 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”.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Personero delegado

“Para el Personero Delegado, 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”.

CONVOCATORIA A CONCURSO DE EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Término

Lo que sí implicaría franca transgresión de los mandatos constitucionales y flagrante violación del artículo 125 de la C.P., sería que la ley no previera para las entidades el deber de convocar dichos empleos a concurso y que no les fijase un término para el efecto. Ciertamente, ello equivaldría a hacer nugatoria la carrera para dichos empleos, a causa de la permanencia indefinida en ellos de personas que fueron designadas libremente por el nominador. En ese evento, de contera resultaría infringido el artículo 13 de la C.P., pues, al permitirles su permanencia en ellos, se estaría dando un tratamiento privilegiado, sin justificación jurídicamente atendible, a las personas que los venían ocupando, en desmedro del derecho de aquellos a quienes les asiste el derecho legítimo de aspirar a su vinculación a la carrera, sobre la base del mérito y de concursar en igualdad de condiciones.

Referecia: Expedientes D-2279 y D-2281 (Acumulados)

Acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5 y 6 -parcial- de la Ley 443

de 1998, "Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones".

Actores:

Hugo Alejandro Jimenez Balcazar

Arturo Besada Lombana Y Jose Trino Rangel Reyes

Temas:

La carrera administrativa y los empleos de libre nombramiento que conllevan responsabilidades de dirección, conducción y orientación institucionales mediante la adopción de políticas y directrices.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., julio catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Arturo Besada Lombana Y Jose Trino Rangel Reyes, En Forma Conjunta, y Hugo Alejandro Jiménez Balcazar, de manera independiente, ejercitaron la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991. Los primeros, para solicitar a esta Corte declarar inexecutable en forma parcial el artículo 5º. de la Ley 443 de 1998, "Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones". El segundo, para que la Corporación profiera igual declaración en relación con parte del artículo 6º. de la misma Ley.

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el Magistrado Sustanciador dispuso que se diera traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia; asimismo, ordenó se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República; al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cumplidos, como están, los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

I. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los apartes parcialmente acusados de los artículos 5º. y 6º. de la Ley 443 de 1998, de acuerdo a su publicación en el Diario Oficial No. 43.329 del 12 de junio de 1998,:

LEY 443

11 de junio de 1998

El Congreso de Colombia

DECRETA:

...

TITULO 1

CARRERA ADMINISTRATIVA

CAPITULO I

CARRERA ADMINISTRATIVA

DEFINICION, PRINCIPIOS Y CAMPO DE APLICACIÓN

...

1. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a. Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

En la Administración Central del Nivel Nacional

”

... Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones ... Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra, Secretario de Tribunal Superior Militar y Capitán de Puerto.

“En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil... Administrador Aeropuerto; Gerente Aeroportuario, Director Aeronáutico de Area y Jefe de Oficina Aeronáutica”.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional

Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior, distinta a los Entes Universitarios Autónomos ... Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; y Jefe de Control Interno.

“En la Administración Central y Organos de Control del Nivel Territorial

“...Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones;... Corregidor e Inspector de Tránsito y Transportes o el que haga sus

veces, y Personero Delegado en los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial

... Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior, distinta a los Entes Universitarios Autónomos; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones y Jefe de Control Interno”.

ARTICULO 6º. CAMBIO DE NATURALEZA

Cuando un empleo de libre nombramiento y remoción sea clasificado como de carrera administrativa, deberá ser provisto, mediante concurso, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que se opere el cambio de naturaleza”

III. LOS CARGOS

Los ciudadanos ARTURO BESADA LOMBANA y JOSE TRINO RANGEL REYES fundamentan la inconstitucionalidad de los empleos que del numeral 2º, literal a) del artículo 5º de la Ley 443 de 1998 demandan, por considerar que al clasificarlos el Legislador en la categoría de libre nombramiento y remoción, se desconocen las prescripciones sobre carrera administrativa que consagra la Carta Política, pues según su aseveración, no desarrollan actividades que impliquen “políticas o directrices” que dependan de las decisiones autónomas del nominador ni de otras instancias superiores o entidades afines.

Argumentan que los cargos de jefes de oficinas jurídica, planeación, prensa o comunicaciones, corregidores e inspectores de tránsito y transporte, jueces de instrucción militar, auditor de guerra, secretario de tribunal superior militar, capitán de puerto, administrador de aeropuerto, gerente de aeropuerto, director aeronáutico regional, director aeronáutico de área, jefe de oficina aeronáutica o jefes de control interno, son cargos exclusivamente técnicos.

En su opinión, un abogado de la Asesoría Jurídica, un economista de Planeación, un comunicador de prensa o perito en comunicaciones, un juez penal o auditor de guerra, un secretario de tribunal superior militar, un capitán de puerto o cualesquiera de los administradores, gerentes, director de aeronáutica regional o de área o jefe de oficina de este tipo, son técnicos en su respectiva área o funciones y ejercen actividades técnicas.

En cuanto al empleo de jefe de oficina de control interno, aducen en favor del cuestionamiento de constitucionalidad que plantean, que un órgano de control tiene como funciones exclusivas ejercer el control legal sobre los asuntos cuyo resorte le otorgan la Constitución o las leyes, vale decir que no traza directrices y que, por ende, no tiene funciones distintas a las de comprobación, inspección, fiscalización o intervención.

Sostiene que a causa de lo preceptuado en la norma que acusa, se produce “... el despido masivo de empleados públicos, cuando dentro del marco jurídico supremo se consagra el derecho al trabajo, el cual gozará de especial protección del Estado.”

Su inconformidad con lo preceptuado en la disposición de la Ley que demanda, se debe a que, según su entendimiento, esta no fomenta ni promueve el empleo en condiciones justas; por el contrario, en su parecer, incrementa la inestabilidad de los servidores públicos a los cuales les cambió la naturaleza de su cargo, quienes -según su criterio- gozaban de una estabilidad relativa, pues la administración solamente puede prescindir de ellos por razón del mejoramiento del servicio. Argumenta que con la expedición de la norma demandada, se elimina su vinculación indefinida y se le pone término final a la garantía de estabilidad en el empleo.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDAD

El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública representado por la abogada FABIOLA OBANDO RAMIREZ, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, por estimar que no vulneran ninguno de los preceptos constitucionales que los actores consideran transgredidos.

En opinión de la ciudadana interviniente, los cargos de libre nombramiento y remoción que el Legislador exceptuó de la carrera administrativa en el artículo 5 de la Ley 443 de 1998, satisfacen los criterios que, de acuerdo a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional determinan su pertenencia al sistema de libre nombramiento y remoción.

Este aserto lo demuestra haciendo un detallado análisis de las funciones adscritas a cada uno de los empleos cuestionados, a cuya luz debe concluirse que sí tienen asignadas funciones de dirección y de fijación de políticas institucionales, por lo cual, su ejercicio requiere de un grado de confianza considerable diferente de la exigida a todo servidor público. Por todo ello, estima que, deben ser de libre nombramiento y remoción.

A propósito del cargo formulado en contra de la parte del artículo 6º. de la Ley 443 de 1998 que señala a las entidades públicas un plazo de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que se opere el cambio de naturaleza del empleo, para convocar los concursos tendientes a la provisión definitiva de los empleos que en virtud de la misma ley se convirtieron en cargos de carrera administrativa, la interviniente observa que el propio artículo 125 de la C.P. prescribe que el ingreso a los empleos de carrera, la permanencia en ellos y el ascenso se produciría en los términos y en las condiciones que fije la ley.

En tal virtud, la apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública argumenta que, desde el punto de vista constitucional, no es de recibo que un empleo que se convierta en cargo de carrera administrativa, por disposición legal o por decisión de la Corte Constitucional, continúe ocupado indefinidamente por el servidor que fue vinculado mediante nombramiento ordinario porque la provisión definitiva de los empleos de carrera es reglada, conforme lo indique la ley al tenor de lo ordenado en el artículo 125 Superior.

2. El Señor Ministro del Interior también intervino, por conducto de la abogada ISABEL CRISTINA GAMBOA LUNA para defender la constitucionalidad de los preceptos acusados.

Por otra parte, la interviniente considera que lo demandado del artículo 6º de la Ley 443 de 1998, no vulnera precepto constitucional alguno pues, en aras de proteger el derecho al trabajo y la igualdad de oportunidades, el artículo 8º. ibídem prevé la posibilidad de que el

funcionario que desempeñaba el cargo que cambia de naturaleza, se mantenga en el mismo mediante encargo o nombramiento provisional, a lo cual se suma que tiene la opción de participar en el concurso para proveer dicho cargo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación rindió en término, el concepto de su competencia, el cual, únicamente examinó la acusación contra el artículo 6º. de la Ley 443 que solicita desestimar para, en su lugar declarar CONSTITUCIONAL la frase acusada.

La Vista Fiscal guarda silencio sobre las razones por las que se abstuvo de conceptuar en relación con el artículo 5º. -en lo acusado- de la misma Ley.

El Ministerio Público, se refiere a los lineamientos de la Carrera Administrativa en la Constitución de 1991; a las competencias del Legislador en materia de la distinción entre empleos de carrera y empleos de libre nombramiento y remoción, su provisión y su cambio de naturaleza.

A propósito del cargo que se endereza a atacar el artículo 6º. de la Ley 443, el Supremo Director del Ministerio Público señala que lo impugnado de la norma no transgrede los artículos 25 y 53 de la Constitución, toda vez que el cambio en la naturaleza de un empleo, esto es su conversión en cargo de carrera administrativa, no implica el despido masivo de trabajadores, ni el desamparo del derecho al trabajo, como sostiene el demandante. Al establecerse el régimen de carrera administrativa, se proporciona a los empleados la estabilidad laboral propia de este sistema, quedando su permanencia supeditada al cumplimiento de las normas que regulan la materia.

Empero, en cuanto al término de cuatro meses dentro de los cuales deberá ser provisto el empleo, hace la siguiente salvedad:

“... es pertinente considerar las diversas contingencias que afectan el proceso de selección y nombramiento, ya que se trata de un lapso que bien puede resultar desbordado debido a los incidentes propios del trámite a seguir cuando se trata de proveer un empleo de carrera. En consecuencia, deberá entenderse que el período dispuesto por el legislador es aquel dentro del cual la Administración debe al menos iniciar los actos idóneos y eficaces, encaminados a seleccionar a la persona que ocupará el nuevo cargo.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que dieron lugar al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios de fondo contra apartes de los artículos 5º. y 6º. de la Ley 443 de 1998.

Segunda.- Cosa Juzgada Constitucional

Debe la Corte Constitucional comenzar por poner de presente que los cargos de “Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra y Secretario de Tribunal Superior Militar” de la Administración Central del Nivel Nacional y los empleos de “Corregidor e Inspector de Tránsito y Transportes o el que haga sus veces” de la Administración Descentralizada, unos y otros previstos en el acusado numeral 2º., literal a) del artículo 5º. de la Ley 443 de 1998 ya fueron objeto de examen constitucional, con ocasión de demandas ciudadanas tramitadas en el proceso acumulado No. D- 2195, que culminó con la Sentencia C-368 del 27 de mayo de 1999, de la que fué ponente el H. M. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Así, pues, respecto de tales empleos ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, según lo prescribe el artículo 243 Constitucional, por lo cual corresponderá ordenar que se esté a lo resuelto por la Corporación en la mencionada sentencia C-368 de 1999.

Tercera.- La jurisprudencia constitucional acerca de los límites a las competencias del Legislador para establecer excepciones a la Carrera administrativa, en desarrollo del art. 125 CP.

Ha sido abundante la jurisprudencia¹ de la Corte Constitucional sobre los fundamentos constitucionales del régimen de Carrera Administrativa y su desarrollo en la Constitución Política que hoy nos rige.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-195 de 1994, con ponencia del H.M. Vladimiro Naranjo Mesa, hizo un juicioso estudio que comprendió, entre otros, el estudio de sus antecedentes legales y constitucionales, así como el de los fines que con ella se persiguen.

El fallo en comento también consignó una síntesis de los criterios que la jurisprudencia constitucional ha acuñado, para determinar cuándo un cargo debe ser de libre nombramiento y remoción.

Es, pues, pertinente traerlos a colación, dado que son relevantes en punto al examen que corresponde efectuar en el caso presente, que vuelve a plantear la cuestión relativa a la competencia del legislador para exceptuar de la Carrera Administrativa, algunos empleos de los órganos y entidades del Estado.

En la ocasión en cita, la Corte Constitucional expresó:

Teniendo en cuenta la existencia de cargos de dirección, que por su naturaleza implican un régimen distinto al de carrera, el Constituyente prescribió en la misma norma que fija el sistema de carrera como regla general, cuatro excepciones: a) los empleos de elección popular; b) Los de libre nombramiento y remoción; c) los trabajadores oficiales, y d) los demás que determine la ley.

Con respecto a este último punto, la norma constitucional está indicando que pueden excluirse, además de los ya exceptuados expresamente por la propia Constitución, aquellos empleos que el legislador determine. Sobre este particular se ha pronunciado ya esta Corporación en la Sentencia C-391 del 16 de septiembre de 1993:

“De acuerdo con el artículo 125 de la Carta, compete a la ley la definición de las normas que consagren excepciones al principio general de pertenencia a la carrera ...; las que determinen el sistema de nombramiento cuando considere que no debe procederse mediante concurso público; las que fijen los requisitos y condiciones para establecer los méritos y calidades de los aspirantes; las que señalen causas de retiro adicionales a las previstas por la Carta”.

Así las cosas, por autorización constitucional el legislador está facultado para determinar lo relativo a los casos de excepción de la carrera administrativa, ya sea a nivel territorial o nacional, como son los contemplados en el artículo 1o. de la Ley 61 de 1987 demandado.

Cuando la norma constitucional se refiere a los empleos de “libre nombramiento y remoción” comprende, pues, además de los señalados en la Constitución, aquellos que en virtud de determinación legal adquirieron tal calidad antes de la Constitución de 1991, o que la ley determine después, por autorización del artículo 125 superior.

El legislador está así facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere la naturaleza de las cosas, es decir, mientras no invierta el orden constitucional que establece como regla general la carrera administrativa, ni afecte tampoco la filosofía que inspira este sistema.

...

3.2 Criterios para determinar hasta dónde llega la carrera administrativa

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

Y más adelante, agregó:

“... ”

En otras palabras, de acuerdo con la clasificación del Decreto 1042 de 1978, que establece los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, hay que señalar que los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si un empleo es de libre nombramiento y remoción son los niveles directivos y excepcionalmente los otros, siempre y cuando impliquen un grado considerable de confianza. Los demás, es decir, la regla general, son de carrera. En consecuencia, los empleos señalados en la norma acusada como de libre nombramiento y remoción se juzguen válidos, en el entendido de que se trate de empleos de dirección y confianza.

...”

Y concluyó:

“ ...

la discrecionalidad en lo relativo a la remoción del empleo “es una atribución necesaria en cabeza de algunos funcionarios que ejercen una labor eminentemente política, o que requieren de colaboradores de su más absoluta confianza para el logro de sus fines”.

Dentro de la misma filosofía, en Sentencia C-514 de 19942, la Corporación volvió a examinar la atribución constitucional de que goza el Legislador para determinar, por vía de excepción, los cargos de libre nombramiento y remoción.

En esta oportunidad, a este respecto, señaló:

... 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 inexecutable.

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.

....”

En esta Sentencia, la Corte retomó los lineamientos jurisprudenciales para determinar cuándo el Legislador puede categorizar un empleo como de libre nombramiento y remoción .

Con fundamento en tales criterios de distinción, declaró executable la categoría de libre nombramiento y remoción para el cargo de Jefe de Oficina Asesora en la Contraloría General de la República.

Fueron sus fundamentos, los siguientes:

... 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. (Énfasis fuera de texto)

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 *intuitu personae*.

..."

Cuarta.- El Examen de las Acusaciones:

A) Artículo 5º. Empleos de libre nombramiento y remoción

* Consideraciones Preliminares: La integración de la proposición jurídica completa.

A los efectos de la decisión que se adopta en este fallo, importa tener presente que en el artículo 5º., numeral 2º, literal a) de la Ley 443 de 1998, el Legislador delimita en forma expresa tanto el ámbito material como la naturaleza de las funciones y responsabilidades inherentes a los empleos que, por la vía de la excepción legal, clasifica en la categoría de libre nombramiento y remoción.

Por ello, el correcto entendimiento de la norma contenida en el artículo 5º. de la Ley 443, impone considerar en forma sistemática todos los elementos que integran la proposición jurídica, pues, de lo contrario, se distorsionaría su exacto sentido y significado.

Es, pues, del caso articular las frases atinentes a los cargos cuestionados, con el encabezamiento del numeral 2o. y con el de su literal a). Estos guardan una inescindible

relación de significado con los primeros, puesto que sirven a la función de hacer explícitos los criterios atinentes a la naturaleza de las funciones que les son propias y que tuvo en mente el Legislador al clasificarlos.

Es también necesario integrar la proposición jurídica con los encabezamientos atinentes a la determinación del ámbito material y territorial al que son aplicables las excepciones a la carrera que establece el Legislador.

ARTICULO 5º.- DE LA CLASIFICACION DE LOS EMPLEOS.- Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente Ley son de carrera, con excepción de:

...

1. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a. Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

En la Administración Central del Nivel Nacional

”

... Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones ... Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de Guerra, Secretario de Tribunal Superior Militar y Capitán de Puerto.

“En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil... Administrador Aeropuerto; Gerente Aeroportuario, Director Aeronáutico de Area y Jefe de Oficina Aeronáutica.

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional

Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior, distinta a los Entes Universitarios Autónomos ... Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; y Jefe de Control Interno.

“En la Administración Central y Organos de Control del Nivel Territorial

“...Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones;... Corregidor e Inspector de Tránsito y Transportes o el que haga sus veces, y Personero Delegado en los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial

... Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior, distinta a los Entes

Universitarios Autónomos; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones y Jefe de Control Interno”.

En punto al examen que aborda la Corte en el caso presente, es también oportuno recordar que la Ley 489 de 1998, en sus artículos 38 y 39, definió los organismos y entidades que integran tanto el sector Central como el Descentralizado de la Administración Pública del Nivel Nacional y del Nivel Territorial, en los siguientes términos:

CAPITULO DECIMO

Estructura y organización de la Administración Pública

“Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

- a. La Presidencia de la República
- b. La Vicepresidencia de la República
- c. Los Consejos Superiores de la administración
- d. Los ministerios y departamentos administrativos
- e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a. Los establecimientos públicos
- b. Las empresas industriales y comerciales del Estado.
- c. Las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica.
- d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.
- e. Los institutos científicos y tecnológicos.
- f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.
- g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la Ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

...

PARÁGRAFO 2. Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1º del presente artículo,

como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la Ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.

Artículo 39.- Integración de la Administración Pública.

La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tiene a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano.

La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional.

Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la Ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial.

Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señale la Ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que señalan la Constitución Política y la Ley.

..."

Con la salvedad que más adelante se explica, relativa a los cargos de Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los Entes Universitarios Autónomos, tanto en la administración descentralizada del nivel nacional como del nivel territorial, cuya constitucionalidad la Corporación examinará por aparte, a la luz de la autonomía que a las instituciones de educación superior reconoce el artículo 69 de la Carta, la Corporación advierte que, al regular los restantes empleos de libre nombramiento y remoción que han sido acusados, el Legislador, en principio, se ha inspirado en la filosofía que informa el régimen de carrera, de acuerdo a la Constitución Política y a los lineamientos jurisprudenciales consignados por esta Corte para darles desarrollo.

Las precisiones anteriores permiten a esta Corte concluir que, por este aspecto, la

enunciación de los empleos de libre nombramiento y remoción en la Administración Central y Descentralizada de los Niveles Nacional y Territorial, se acompasa con la Carta Política pues el Legislador los ha previsto como excepciones puntuales a la regla general, y los enuncia como tales, al señalar que, además, se trata de empleos que implican funciones de dirección; de conducción institucional y de formulación de políticas.

Restaría analizar su constitucionalidad por el aspecto de las funciones que les son propias.

A ello, seguidamente se procederá, previas unas someras anotaciones sobre los principios orientadores de la reestructuración del sector transporte, a cuya luz deben examinarse las funciones atribuidas a los cargos cuestionados, que pertenecen a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a saber, los de Administrador de Aeropuerto; Gerente Aeroportuario, Director Aeronáutico de Área y jefe de Oficina Aeronáutica; y a la Dirección General Marítima, a saber, el de Capitán de Puerto, puesto que uno y otro organismo pertenecen al mencionado sector.

* El cuestionamiento de las funciones asignadas a los cargos cuestionados de la Aeronáutica Civil y de la Dirección General Marítima, a la luz de los principios orientadores de la reestructuración del Sector Transporte, efectuada mediante el Decreto 2172 de 1992, en desarrollo del artículo 20 Transitorio de la Constitución Política y, posteriormente, por las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

En punto al cuestionamiento que los actores plantean en relación con algunos cargos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y de la Dirección General Marítima, importa señalar que el sector transporte fué axiológicamente reestructurado mediante el Decreto 2171 de 1992, dictado por el entonces Presidente de la República en desarrollo del artículo 20 Transitorio de la Constitución Política y, posteriormente, por las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

Las normatividades en comento se han inspirado en la necesidad de poner el sector transporte a tono con las exigencias y requerimientos de modernización, tecnificación, descentralización, seguridad y eficiencia que resultan indispensables para promover y afianzar la internacionalización de las relaciones e intercambios nacionales e internacionales en todos los órdenes.

Es un hecho que el transporte constituye una infraestructura estratégica de crítica importancia para el desarrollo del país, en todos los planos y niveles. Por lo demás, no puede perderse de vista que, en particular, este sector plantea especialísimos requerimientos técnicos, científicos, tecnológicos e involucra cuestiones de seguridad nacional, tanto en lo que respecta a la seguridad de los usuarios -nacionales y extranjeros-, como a la que se relaciona con la intangibilidad del territorio patrio y de la soberanía nacional, en lo relacionado en particular, con el espacio aéreo, el mar territorial, el mar patrimonial, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, en cuanto concierne a los organismos a que pertenecen los cargos cuya constitucionalidad se cuestiona.

De ahí que, para el examen de los cargos que se refieren a los dos organismos mencionados,

sea pertinente tener en cuenta, en particular, las siguientes observaciones:

* El transporte es elemento básico para la Unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del país.

* La seguridad de las personas constituye una prioridad del sistema y del sector transporte.

En lo que hace el transporte marítimo y aéreo, esta infraestructura está constituida por:

- Los ríos, canales de aguas navegables, su señalización y aquellos puertos públicos fluviales de interés nacional.
- Los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación y sus canales de acceso.
- La red de ayudas, comunicaciones y meteorología del transporte aéreo, básicos para prestar los servicios de aeronavegación y la infraestructura aeroportuaria.
- Los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo.

* Los principios y reglas que informan la modificación de las estructuras administrativas del sector transporte, incluidas las estructuras definidas por el Decreto 2171 de 1992, y, por ende, de la Unidad administrativa especial de Aeronáutica Civil y la Dirección Marítima del Ministerio de Defensa son los siguientes:

a. Modernización. Significa que la reestructuración del sector debe responder a los desarrollos técnicos y administrativos de administración pública y podrá apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares.

a. Eficiencia. Se propiciarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa.

a. Administración gerencial. Se establecerán los mecanismos de control gerencial y desconcentración de funciones.

a. Colaboración. Los diferentes organismos del sector transporte deben velar porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.

* El Legislador dispuso que en el sector aeronáutico, adicionalmente se apliquen los siguientes principios:

a. Administración funcional. Se administrará teniendo en cuenta cuatro grandes áreas funcionales: Planeación y regulación aeronáutica, los servicios de aeronavegación, la supervisión y la seguridad aérea, la supervisión y los servicios aeroportuarios.

a. Especialización. Se responderá a la especialización técnica que poseen las funciones de la aeronáutica.

a. Descentralización. Se tenderá a la descentralización y a la participación regional en la administración de los servicios aeroportuarios.

d. Seguridad. Se establecerán las funciones de reglamentación y control de la seguridad aeronáutica y aeroportuaria, en los más altos niveles de la administración.

* Los empleos de Administrador de Aeropuerto, Gerente de Aeropuerto, Director Aeronáutico Regional, Director Aeronáutico del área y Jefe de Oficina Aeronáutica.

Como quedó dicho, la Ley 105 de 1993 le dió un vuelco radical al sector transporte buscando su posicionamiento como motor principalísimo del desarrollo y de la inserción eficaz del Estado Colombiano en el contexto internacional en los distintos órdenes.

De ahí que al reestructurarlo, entre los principios orientadores, el Legislador señaló los atinentes a su modernización en función a la seguridad de los usuarios, y el mejoramiento de su prestación mediante la tecnificación y la observancia de criterios de descentralización y regionalización.

El Decreto 2724 de 1993 modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y determina las sus funciones de sus dependencias.

Importa señalar que dicho Decreto fue expedido por el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le otorga el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de los principios previstos en el artículo 37 de la ley 105 de 1993, mencionados en el acápite precedente.

Al tenor de su artículo 1º., la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independientes. Esta Unidad Administrativa Especial es el resultado de la fusión del departamento administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional, ordenada por el artículo 67 del Decreto 2171 de 1992.

Conforme al artículo 2º. Ibídem, que delimita su jurisdicción y competencia, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional. En tal virtud, le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil y coordinar las relaciones de ésta con la aviación de Estado; formulando y desarrollando los planes, estrategias, políticas, normas y procedimientos sobre la materia.

Le corresponde también la prestación de los servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar la infraestructura requerida para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad.

Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad o los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizó y vigiló la construcción de aeródromos, actividad ésta que continuó desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de éstas o el sector privado.

Con ello buscará garantizar el desarrollo ordenado de la aviación civil, la utilización segura y adecuada del espacio aéreo, y contribuir al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional.

De acuerdo al artículo 3º. del citado decreto, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tiene como objetivo garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales.

De conformidad con lo preceptuado por su artículo 6º., la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil tiene un nivel Regional, en desarrollo de la política de descentralización y de participación regional, integrado por:

- * Las Direcciones Aeronáuticas Regionales;
- * Los Aeropuertos;
- * Las Direcciones Aeroportuarias;
- * Las Administraciones de Aeropuerto.

El Nivel Regional depende de la Secretaría Técnico-Aeronáutica en cuanto a las funciones de operación aérea, telecomunicaciones e informática.

Al tenor de lo preceptuado por los artículos 37 a 41 del citado Decreto, las Direcciones Regionales Aeronáuticas constituyen una estructura descentralizada a nivel regional, dependiente de la Secretaría Técnico-Aeronáutica, para garantizar la coordinación y eficiencia en la prestación y mantenimiento de los servicios de aeronavegación, así como las funciones de supervisión y seguridad aérea y las de seguridad aeroportuaria que les sean delegadas.

Existirán Direcciones Regionales Aeronáuticas en los departamentos del Atlántico, Santafé de Bogotá, D.C., Norte de Santander, Valle y Meta.

El Director General teniendo en cuenta la situación geográfica y la conveniencia técnica, definirá y delimitará la jurisdicción de las direcciones regionales aeronáuticas.

Así pues, al Nivel Regional le compete asesorar al Director en la definición de los planes estratégicos y de expansión aeroportuaria en el ámbito de su jurisdicción; adelantar los estudios e investigaciones específicos, así como llevar su representación y ser agentes del mismo en materia de supervisión y control.

A las Direcciones Aeronáuticas les corresponde la supervisión, control y prestación de los servicios de aeronavegación, así como el mantenimiento de su infraestructura.

A los Entes Aeroportuarios les corresponde la gerencia y administración de los aeropuertos, en lo que respecta a terminales, pista y plataforma.

A todas ellas les son comunes las funciones de elaboración de los planes indicativos y estratégicos y las demás que les asigne y delegue el Director General.

El artículo 38 del citado decreto señala las funciones específicas que les corresponde ejercer a las Direcciones Regionales Aeronáuticas, conforme a las instrucciones del Director General y del Secretario Técnico-aeronáutico. Son ellas:

1. En coordinación con la Dirección de Operaciones Areas del Nivel Central, prestar los servicios de aeronavegación dentro de su jurisdicción.

1. Supervisar y controlar el espacio aéreo de su jurisdicción y verificar el cumplimiento de las normas y reglamentos de aeronavegación con el fin de garantizar la seguridad aérea.

1. Proponer y ejecutar los programas de mantenimiento e instalación de la infraestructura de telecomunicaciones, informática y ayudas a la navegación aérea a nivel regional.

1. Cumplir con los procedimientos y normas de mantenimiento establecidos por la Secretaría Técnico Aeronáutica.

1. Supervisar, vigilar e inspeccionar la operación de las aeronaves, la licencia expedida por la autoridad aeronáutica y todo lo relacionado con la seguridad aérea que le sea delegado por la Oficina de Control y Seguridad Aérea.

1. Vigilar, orientar y controlar la Administración de los Centros de Control y Diagnóstico de la Infraestructura de Aeronavegación y elaborar los informes técnicos de comportamiento y desempeño.

1. Supervisar, vigilar e inspeccionar el buen mantenimiento de las telecomunicaciones, radioayudas, medios de protección de vuelo en general en coordinación con el nivel central.

1. De conformidad con las delegaciones de la Secretaría Aeroportuaria y sus Direcciones, supervisar, controlar y garantizar que las pistas de los aeropuertos de su jurisdicción cumplan con las normas y especificaciones técnicas, así como adelantar las investigaciones de estudios que le sean asignados.

1. Las demás que le sean asignadas o delegadas por el Director General y el Secretario Aeronáutico.

Por su parte, el artículo 39 del multicitado decreto, asigna las funciones que competen a las Direcciones Aeroportuarias.

Al efecto, contempla que éstas administrarán gerencialmente los aeropuertos de la Aerocivil, cuando el volumen de las operaciones aéreas de un Aeropuerto lo justifiquen y se clasifiquen como tales, por parte del Director General.

A las Direcciones Aeroportuarias les corresponde además garantizar la prestación de los servicios aeroportuarios que comprenden los servicios de pista, plataforma y terminal, y coordinar con el Jefe del Area Técnica la prestación de los servicios de aeronavegación.

Por su parte, el artículo 40 dispone que el manejo de los aeropuertos de la Aerocivil, en los cuales no es significativo el volumen de operaciones aéreas, estará a cargo de las administraciones aeroportuarias, las cuales actuarán como delegadas de las direcciones aeroportuarias.

Mediante resolución, el Director General señalará qué tipo de Aeropuertos pertenecen a esta

categoría y en la misma determinará sus divisiones, como formas de organización funcional del trabajo.

Conforme a las políticas e instrucciones del Director General y del Secretario Aeroportuario, y de conformidad con lo previsto en el artículo 41 ib., son funciones de las Direcciones y Administraciones Aeroportuarias, las siguientes:

1. Dirigir, coordinar y controlar todas las actividades del Aeropuerto a su cargo, para garantizar la eficiencia de los servicios aeroportuarios a cargo de la Aerocivil.

1. Administrar los recursos humanos, financieros y técnicos que se le asignen para su gestión.

1. Velar por la seguridad aeroportuaria del Aeropuerto a su cargo.

1. Garantizar el adecuado mantenimiento y desarrollo de la infraestructura física y técnica del aeropuerto y planear su desarrollo futuro.

1. Ordenar los pagos, celebrar contratos y demás actuaciones administrativas de acuerdo con las directrices del nivel central de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, conforme a las delegaciones y a las normas legales.

1. Elaborar el plan local de actividades de acuerdo con las políticas señaladas por la Dirección y el plan estratégico.

1. De acuerdo con la política general de la unidad establecer el control interno local.

1. Asesorarse del Comité Regional Aeroportuario, presentarle los planes e informes y responder a sus inquietudes.

1. Rendir informes de gestión ante el Secretario Aeroportuario y sus direcciones.

1. Las demás que le sean asignadas o delegadas por el Director General o el Secretario Aeroportuario.

Por lo demás, es del caso, señalar que en consonancia con la naturaleza de las funciones, el Decreto 1767 del 10 de julio de 1997 que modifica y adiciona la nomenclatura de empleos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, ubica los citados en el nivel directivo.

El análisis tanto de la estructura de descentralización regional como de las funciones del nivel regional a que pertenecen los cargos cuestionados, lleva a esta Corte a considerar que la clasificación de estos empleos por la Ley 443 de 1998 en la categoría de libre nombramiento y remoción, observa los criterios jurisprudenciales en la materia pues las funciones que les son inherentes son eminentemente directivas y requieren de máxima confianza del superior .

Ciertamente, el examen anterior, permite a la Corporación concluir que por el aspecto de las

funciones, el Legislador dió estricta observancia los postulados de la Carta Política y a los parámetros jurisprudenciales, cuando en la Ley 443 le otorgó la naturaleza de libre nombramiento y remoción a estos empleos, pues dicha clasificación se acompasa en todo con los criterios tantas veces expuestos por la Corte Constitucional, de acuerdo a los cuales quedan cobijados por la facultad de libre nombramiento y remoción aquellos empleos que perteneciendo al nivel directivo, implican funciones de conducción y de orientación institucional y que exigen un grado máximo de confianza del nominador en quien lo ejerce, por virtud de las responsabilidades que comporta su ejercicio.

Empero, juzga la Corporación indispensable enfatizar que la discrecionalidad del nominador en modo alguno significa ejercicio arbitrario, subjetivo u omnímodo de la facultad de proveer los cargos del nivel directivo, con prescindencia a cualquier otra consideración distinta de su preferencia personal por un cierto candidato.

Por el contrario, las exigencias de coherencia con los valores que postula la administración pública moderna, hacen imperativo que, al integrar el nivel directivo de una institución, con mayor razón su máximo dirigente de ejemplo de ceñirse a los más altos estándares para la escogencia de sus integrantes, de modo que seleccione los mejores y más capaces, atendidos los requisitos de formación y de experiencia que el idóneo ejercicio de las responsabilidades de formulación de políticas, de orientación y de conducción institucionales en su respectiva área de responsabilidad exigen en quienes liderarán el equipo de trabajo.

Si los cargos directivos de una entidad no los desempeñan personas que gocen del mayor prestigio profesional en su respectivo área o campo, y cuya honorabilidad y solvencia ética sean públicamente reconocidos, difícilmente puede existir legitimidad y credibilidad en las capacidades de conducción y de dirección de sus dirigentes. De ahí la crítica importancia de que los cuadros del nivel directivo sean también altamente calificados.

Es el caso de las funciones atinentes a los cargos del nivel directivo regional que en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se han examinado, las que, ciertamente ameritan un eficaz desempeño para cumplir responsabilidades tan delicadas como las que conciernen a la seguridad de los pasajeros, la cual, como es obvio, tiene repercusiones internacionales, por lo cual debe responder a estándares de esa misma índole. No se olvide la época en que la IATA calificó con estrellas negras la mayoría de los aeropuertos del país precisamente por las pésimas condiciones en que se encontraban los sistemas de aeronavegación y por las deficientes condiciones de seguridad que estos ofrecían.

Con estas precisiones y bajo este entendido, la Corporación los declarará exequibles.

* El empleo de Capitán de Puerto.

Las Capitanías de Puerto pertenecen a la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa y están adscritas al Comando de la Armada Nacional.

Por su parte, la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) es una dependencia del Ministerio de Defensa, agregada al Comando de la Armada Nacional (art. 1º. del Decreto

2324 de 1984).

A este respecto, la Corte estima pertinente enfatizar que en consideración a las implicaciones que, en particular, tienen las funciones atinentes a la jurisdicción marítima en la soberanía nacional, el artículo 1º., párrafo del Decreto 2172 de 1992, en concordancia con los artículos 116 a 118 ibídem, señalaron que la Dirección General Marítima continuaría funcionando como una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, en su calidad de autoridad marítima nacional, si bien formaría parte del sector transporte, por lo que en tal virtud, estaría sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte, en particular en lo relativo a la preparación y presentación del anteproyecto del plan modal de transporte marítimo.

Cabe anotar que la Ley 105 de 1993, que como ya quedó examinado, reestructuró el sector transporte, mantuvo su estructura como dependencia del Ministerio de Defensa agregada a la Armada Nacional, así como su relación de coordinación con el Ministerio de Transporte en lo que hace a la formulación del plan modal de transporte marítimo.

La Ley 336 de 1996 que adoptó el Estatuto Nacional del Transporte y unificó los principios y criterios que sirven de fundamento para la regulación y reglamentación -entre otros- del transporte aéreo público, marítimo y fluvial y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993 reiteró en su artículo 2º. que “la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del Sistema de Transporte”.

El artículo 71 de la citada ley, adicionó la estructura orgánica de la Dirección General Marítima prevista en el artículo 8º. del Decreto-ley 2324 de 1984, creando la División de Capitanías de Puerto.

Los Capitanes de Puertos Marítimos (Categoría I) y Fluviales (Categoría II) que, por su pertenencia a la Armada Nacional deben ser oficiales en servicio activo, con gran conocimiento y experiencia en oceanografía, son la máxima autoridad marítima en su jurisdicción.

Cabe señalar, que la Dirección General Marítima ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y de todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos; y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas:

1. Río Magdalena: Desde la desembocadura en Bocas de Ceniza hasta 27 kilómetros aguas arriba.

1. Río Guainía o Río Negro: Desde el raudal Venado en el Alto Guainía hasta la Piedra del Cocuy en el Río Negro.

1. Río Amazonas: Desde la Boca Quebrada San Antonio hasta la Boca Atacuari.
1. Río Orinoco.
1. Río Meta.
1. Río Arauca.
1. Río Putumayo: Desde los límites con Brasil hasta Puerto Asís, siguiendo el límite con Perú y Ecuador.
1. Río Vaupés: Desde Mitú hasta los límites con el Brasil
1. Río Sinú, Atrato, Patía y Mira.
1. Canal del Dique.

La Dirección General Marítima además ejerce jurisdicción sobre los buques y artefactos navales, más allá del límite exterior de la zona económica exclusiva.

La Dirección General Marítima cuenta con dependencias regionales y/o seccionales denominadas Capitanías de Puerto en los puertos marítimos y fluviales de su jurisdicción, las cuales ejercerán las funciones de la Dirección en el área asignada, de acuerdo con la ley y los reglamentos. La Dirección General Marítima y Portuaria con la aprobación del Gobierno podrá crear nuevas capitanías de Puerto.

El artículo 20 del Decreto 2324 de 1984, en particular señala las siguientes funciones a las Capitanías de Puerto:

1. Ejercer la autoridad marítima y portuaria en su jurisdicción.
1. Hacer cumplir las leyes y disposiciones relacionadas con las actividades marítimas y portuarias.
1. Conceptuar y tramitar ante la Dirección General Marítima y Portuaria, las solicitudes de licencias, matrículas y patentes de navegación.
1. Verificar los exámenes para expedir licencias
1. Expedir licencias de navegación para el personal de mar
1. Dirigir y supervisar el servicio de practica
1. Autorizar el arribo y zarpe de naves e inspeccionar el funcionamiento de las mismas.
1. Investigar, aún de oficio, los siniestros y accidentes marítimos, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos que regulan las actividades marítimas y la marina mercante colombiana y, dictar fallos de primer grado e imponer las sanciones respectivas.

La Dirección General Marítima tiene, entre otras, las siguientes funciones, que cumple por conducto de las Capitanías de Puerto:

- * Asesorar al gobierno en la adopción de políticas y programas relacionados con las actividades marítimas y ejecutarlas dentro de los límites de su jurisdicción.
- * Dirigir, regular, controlar y promover el desarrollo de la Marina Mercante, la investigación científica marina y el aprovechamiento de los recursos del mar.
- * Coordinar con la Armada nacional el control del tráfico marítimo.
- * Regular, dirigir y controlar las actividades del transporte marítimo internacional y de cabotaje, público o privado; asignar, modificar o cancelar rutas y servicios y establecer las condiciones para la prestación de los mismos.
- * Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las Areas de su jurisdicción.
- * Regular, autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las Areas de su jurisdicción.
- * Regular, autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y privados y la operación de los mismos de conformidad con las normas vigentes
- * Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.
- * Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, por violación a otras normas que regulan las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes.

En tal virtud, le corresponden, entre otras, las siguientes funciones, que cumple a través de las Capitanías de Puerto:

1. La señalización marítima.
1. El control del tráfico marítimo.
1. Las naves nacionales y extranjeras y los artefactos navales.
1. La navegación marítima por naves y artefactos navales.
1. La Marina Mercante y el transporte marítimo.

1. Las comunicaciones marítimas.

1. La utilización, protección y preservación de los litorales.

1. La investigación científica marina en todas sus disciplinas.

1. Los sistemas de exploración, explotación y prospección de los recursos naturales del medio marino.

11. Los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica.

12. La administración y desarrollo de la zona costera.

13. Los astilleros y la construcción naval.

14. Otros usos y/o aprovechamientos del medio marino.

En conclusión: el examen de las funciones y responsabilidades de este empleo, previstas en el artículo 20 y ss del Decreto Ley 2324 de 1984, que reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria, arroja a las claras que quien lo ejerce es la máxima autoridad marítima y portuaria en la respectiva jurisdicción.

En tal calidad investigan y fallan, en primera instancia, los procesos que deben adelantarse por accidente o siniestros marítimos.

Por lo demás, las Capitanías de Puerto de primera categoría, adicionalmente cumplen las funciones establecidas en el artículo 110 del decreto 2150 de 1995, cuyo ejercicio implica altos niveles de confianza de sus superiores.

Sus funciones tocan no sólo con la seguridad de los usuarios y de las embarcaciones, sino aún con la defensa de la soberanía nacional y del territorio patrio en el área de su jurisdicción.

Por delegación del Director General Marítimo, además ejercen de acuerdo a las Resoluciones No. 500 de diciembre 11 de 1995 y No. 0103 de febrero 18 de 1998, entre otras, las siguientes:

1. Verificar el cumplimiento de los convenios o acuerdos binacionales o multinacionales que en materia fluvial haya suscrito Colombia.

2. Controlar la navegación de las embarcaciones marítimas o fluviales de bandera extranjera que naveguen en aguas fluviales colombianas y a las de bandera colombiana que tengan como destino puerto extranjero.

3. Conceptuar y tramitar ante la Dirección General Marítima las solicitudes de rutas y/o servicios que deseen prestar los armadores de naves colombianas en puertos extranjeros.

4. Autorizar el arribo de naves marítimas y fluviales colombianas o extranjeras de servicio internacional a puertos fluviales colombianos, en la correspondiente jurisdicción, y previa inspección concederles libre práctica.

5. Autorizar el zarpe de naves colombianas y extranjeras desde puertos fluviales colombianos ubicados dentro de la jurisdicción de DIMAR, con destino a puertos extranjeros.

6. Practicar Inspección a las naves nacionales y extranjeras a su arribo y zarpe verificando su documentación, lista de tripulación, condiciones de navegabilidad, mantenimiento, equipos de navegación, equipos de salvamento, equipos de conraíncendio y en general las condiciones que permitan garantizar la seguridad de la navegación y la preservación de la vida humana.

7. Investigar a petición de parte o bien de oficio, los siniestros o accidentes que ocurran en los sectores fluviales de su respectiva jurisdicción cuando en ellos estén involucradas embarcaciones marítimas o fluviales nacionales o extranjeras, plataformas, estructuras dedicadas a actividades marítimas o fluviales, conforme al procedimiento establecido en el Decreto Ley 2324/84 Título IV artículos 25º y siguientes, e imponer las sanciones a que haya lugar conforme lo dispuesto en los artículo 80º, 81 y 82º del mismo Decreto.

8. Conceptuar y tramitar ante la Dirección General Marítima las solicitudes de fletamiento y operación de embarcaciones marítimas o fluviales de bandera extranjera que se proyecten destinar a servicio de transporte, trabajos de ingeniería fluvial, labores de investigación o exploración en los sectores de los ríos de jurisdicción de DIMAR.

9. Vigilar la preservación del medio ambiente en los sectores fluviales de la jurisdicción de DIMAR y adelantar las investigaciones correspondientes cuando la causa del deterioro ambiental o la contaminación, involucre naves o artefactos de navegación marítima o fluvial, de lo cual deberá notificarse a la autoridad Ambiental Regional y a la Procuraduría Provincial solicitando que se efectúe la evaluación del daño ambiental.

10. Presentar para estudio y aprobación del Director General Marítimo, las recomendaciones que propendan por el mejoramiento en el control de las actividades en las áreas de su jurisdicción.

11. Efectuar en forma permanente mantenimiento a las instalaciones y equipos asignados a la Capitanía.

12. Programar y convocar con regularidad a reuniones de Instrucción y capacitación a las tripulaciones de las naves fluviales, a fin de dar a conocer las funciones de la Capitanía de Puerto, e igualmente las obligaciones que la ley consagra frente a ella y las demás autoridades de la jurisdicción.

13. Otorgar por medio de resolución motivada, permisos para uso y goce de los terrenos que quedan descubiertos durante las épocas del año en que el cauce de los ríos disminuya, y que puedan ser explotados en forma temporal por los habitantes de la región.

Los Capitanes de Puerto de las Capitanías de Primera Categoría, por lo demás, están facultados para estudiar y autorizar el transporte de carga y de pasajeros entre localidades situadas dentro de la jurisdicción de la misma capitanía.

El examen anterior, permite, concluir que el criterio de los demandantes riñe con la realidad y contradice abiertamente las funciones intrínsecas a los empleos cuya naturaleza se

cuestiona. La Corporación, ciertamente encuentra que se trata de cargos con funciones de dirección y conducción institucional, cuyo ejercicio, por lo demás, requiere que sus titulares gocen de la absoluta confianza de sus nominadores, comoquiera que la seguridad es eje principalísimo de las responsabilidades que les son confiadas.

* Los empleos de jefe de oficinas asesoras de jurídica, planeación, prensa y de comunicaciones.

Juzga la Corte consonante con la Carta Política y acorde con los lineamientos jurisprudenciales que sobre esta temática ha dado la Corporación, el que el cuestionado artículo 5º. de la Ley 443 preceptúe que los empleos que correspondan a esta denominación, en las plantas de personal del nivel directivo de las entidades del nivel central y descentralizado, como del nivel territorial y, en los órganos de control de este último, sean de libre nombramiento y remoción. Ciertamente, pertenecen al nivel directivo, puesto que de suyo, comportan responsabilidades de dirección al más alto nivel.

No es ajeno a esta Corte que el máximo líder de una institución junto con los colaboradores que componen su equipo y que, por ello, integran el nivel directivo de la institución, es responsable del gobierno de la misma, y de la realización de su misión institucional.

De ahí que esta Corte, en decisión anterior, hubiera enfatizado la importancia de diferenciar las funciones de gobierno de las funciones de administración en punto al correcto deslinde del ámbito que es consustancial a la carrera administrativa, y de distinguirlo de aquel que debe regentarse por la discrecionalidad del nominador.

Ciertamente, en Sentencia C-195 de 1994, con ponencia del H.M. Vladimiro Naranjo, a este respecto, la Corporación expresó:

“... ”

2.1 Distinción entre Gobierno y Administración

Es conveniente hacer una distinción entre gobierno y administración, ya que el sistema de carrera no tiene una función política, sino administrativa. En efecto, el gobierno es, ante todo, una estructura política, es decir, conlleva un manejo del poder político encaminado hacia los efectos sociales de nivel general. El Gobierno, pues, supone la sistematización de un programa político, así como la ejecución de los principios doctrinarios, mediante el uso del poder.

El gobierno obra sobre toda la comunidad, directa o indirectamente. Ahora bien, su labor general ha de ser la conformación del orden social, es decir, la comunidad ordenada de acuerdo con la inclinación social del ser humano. En otras palabras, gobierno es orden político.

En cambio, administración significa la ordenación técnica sobre los recursos existentes, con el fin de conformar un orden, que ya no es general, sino adecuado a las circunstancias concretas. Los criterios administrativos se subordinan a los criterios políticos, así como la

parte se ordena al todo.

La administración desarrolla algunos programas políticos, pero de modo concreto y no general, con criterios de manejo técnico, amparada por el poder político, pero no manejando dicho poder de manera inmediata.

..."

Tales responsabilidades se han dado en conocer como de "orientación y conducción institucional" pues, ciertamente comportan competencias de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas institucionales en el área o sector del cual es responsable el respectivo jefe de oficina asesora de jurídica, planeación, prensa o comunicaciones.

Las oficinas que se mencionan, tienen como competencia general la de asesorar a la alta dirección y, por su conducto a toda la organización, en la conducción institucional y en la orientación de los programas de las diferentes dependencias internas.

Sus responsabilidades entrañan la definición de las prioridades estratégicas de la gestión, a partir de la visión y de la misión de la institución, todo lo cual se plasma en el plan de acción, el cual, por tanto, refleja una particular visión de la función que, sin duda, está determinada por su código valorativo, axiológico e ideológico.

No puede además, perderse de vista que por la vía de la delegación o de la desconcentración, los jefes de las oficinas asesoras de jurídica, planeación, prensa o comunicaciones son además, responsables de la formulación, ejecución y evaluación del plan de acción del área que está bajo su responsabilidad.

Por todo ello, estima la Corte que a nivel de la escogencia de quienes serán los responsables de formular, implementar y evaluar la política pública, debe reconocerse en favor del nominador, como criterio constitucionalmente válido y de rango equivalente a los que la jurisprudencia ha comprendido, en el de la máxima confianza personal en sus condiciones éticas y morales, el de la compatibilidad y afinidad entre visiones y paradigmas organizacionales, sus modelos de toma de decisión, en fin, sus aptitudes y habilidades para conformar un equipo sincrónico que sea apto para responder en forma conjunta por los resultados y por la institución.

Ciertamente, las funciones de articulación, coordinación y la responsabilidad conjunta por los resultados, hacen necesario que su líder pueda asegurar que entre sus integrantes existe sincronía.

Se comprende entonces que el máximo directivo al momento de seleccionar los candidatos que conformarán su equipo de dirección, no pueda limitarse tan sólo a ponderar las condiciones de idoneidad que la calificación profesional y la experiencia confieran al candidato y que el desempeño de las funciones exigen. Debe, igualmente, valorar los elementos de sincronidad de su equipo.

Todo ello está insito en el elemento confianza que corresponde al criterio que, en forma reiterada, la Corte Constitucional ha considerado que el Legislador debe tener en cuenta, al

ejercer su competencia de excluir cargos de la carrera administrativa.

De otra parte, constata la Corporación que las funciones de estos empleos comportan el ejercicio de funciones de carácter consultivo y asesor a la alta dirección de las entidades nacionales y territoriales, en los procesos de toma de decisiones institucionales, así como participación activa e injerencia significativa en la formulación de la política institucional.

Por todo ello, la Corporación juzga avenido a la Carta que tengan la vocación de ser libre nombramiento y remoción.

En estos términos, esta Corte reitera las directrices jurisprudenciales que en la ya citada Sentencia C-514 de 1994, la condujeron a considerar que, en la Contraloría General de la República, el cargo de Jefe de Oficina -de Jurídica, Prensa o Comunicaciones, Planeación, Control Interno, Sistemas e Informática, Relaciones Interinstitucionales y de Capacitación Fiscal, y de Administración de Carrera Administrativa- corresponde a la categoría de empleos cobijada por la facultad de libre nombramiento y remoción.

En la ocasión en cita, la Corte arribó esa conclusión, luego de efectuar el siguiente análisis:

“Será declarado exequible el precepto en cuanto corresponde al cargo de Jefe de Oficina, cuya función propia, de manejo y confianza, cae dentro de la órbita del libre nombramiento y remoción... pues tiene, dentro de la estructura de la Contraloría, unas responsabilidades y atribuciones que ubican a quien desempeña dicho cargo en un nivel indudablemente directivo, de confianza y manejo.

El de Jefe de Oficina corresponde, según las directrices jurisprudenciales que anteceden, a la categoría de empleos cobijada por la facultad de libre nombramiento y remoción...

...

La Ley 106 de 1993 distingue en su artículo 102 varios niveles, a saber: Directivo-asesor, ejecutivo, profesional, administrativo y operativo. El empleo de Jefe de Oficina aparece catalogado dentro del nivel Directivo-asesor que, conforme al artículo citado, “comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas y adopción de planes y programas para su ejecución y desarrollan tareas consistentes en asistir y asesorar directamente a los funcionarios que encabezan las dependencias principales de la organización de la Contraloría”.

La estructura de la Contraloría (Artículo 30 Ley 106/93) muestra la existencia de seis oficinas, así: Jurídica, de Planeación, de Control Interno, de Sistemas e Informática, de Relaciones Interinstitucionales y de Capacitación Fiscal, y de Administración de Carrera Administrativa. A estas oficinas el artículo 12 de la Ley 106 de 1993 les atribuye como objetivo principal asesorar, conceptuar y apoyar sobre los asuntos relacionados con su actividad, elaborar o revisar proyectos de normas, resoluciones o circulares relacionadas con su objeto y asesorar, en colaboración con otras dependencias, las políticas, planes y programas del ramo.

Un análisis de las funciones que la misma Ley 106 confiere a las distintas oficinas (artículos 48, 50, 53, 55, 57 y 60) corrobora los lineamientos trazados en las normas antecitadas, por cuanto, haciendo abstracción de particularidades derivadas de las tareas que cada oficina

cumple en concreto, desde una perspectiva general se destacan en todos los casos labores de asistencia al Despacho del Contralor y, por conducto de éste, a la administración central y regional de la entidad; de asesoría directa al Despacho del Contralor y a las dependencias internas de la Contraloría; de preparación y revisión de proyectos en las diversas áreas de que se ocupan; de recomendación y desarrollo de métodos y procedimientos; de orientación en variadas materias; de realización de estudios e investigaciones y también de evaluaciones y análisis así como de llevar a cabo ciertos controles.

El tipo de funciones que cumplen las oficinas de la Contraloría, que son básicamente de asesoría directa al Despacho del Contralor, muestra el grado de influencia que tales dependencias -en particular sus jefes- tienen, según la normatividad vigente, sobre la política general de la institución y en la adopción de las decisiones de mayor importancia.

...”

* El empleo de Jefe de la oficina asesora de control interno.

Especial consideración merece este empleo, dada la importancia que al sistema de control interno da la Constitución de 1991, al caracterizarlo como principalísimo instrumento gerencial, instituido, junto con el control de segundo grado a cargo de las Contralorías, para asegurar el cabal cumplimiento de la misión de las distintas entidades del Estado.

En la visión del Constituyente de 1991, el eficaz y efectivo funcionamiento del control interno, también denominado de primer grado, se articula estrechamente con el que, en forma posterior y selectiva, ejercen las Contralorías en el ámbito de su competencia. De ahí que la eficacia de este último, como control de segundo grado que es, esté condicionada por el grado de eficacia con que se ejerza el control de primer grado al interior de las entidades del Estado por los componentes del Sistema de control interno.

Es del caso destacar que en el artículo 269 C.P., el Constituyente de 1991 fué enfático al disponer en términos categóricos, que al interior de todas las entidades públicas debe existir un control de primer grado, que es el interno.

Este control es principalmente axiológico y finalista, pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.

Efectivamente, en la citada norma constitucional, el Constituyente de 1991, consagró el siguiente mandato imperativo:

“Artículo 269.- En las entidades públicas, las autoridades correspondientes

están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley...”

Ahora bien, en desarrollo del citado mandato constitucional, el artículo 9º. de la Ley 87 de

1993, definió la naturaleza de la Oficina de Control Interno, para todas las entidades y organismos de las ramas del poder público, en sus diferentes niveles (art. 5º), así:

“es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargada de evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles y de asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos...”

El artículo 10 de la misma Ley 87 preceptúa que:

“para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como Asesor, Coordinador, Auditor Interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la presente ley”.

Este empleado, según lo establece el artículo 11 de la misma Ley 87, es designado por el representante legal o máximo directivo del organismo respectivo.

Es, pues, preponderante el rol que tanto la Constitución Política y la Ley asignan a la oficina asesora de control interno, dada la importancia sin precedentes que en la nueva visión del control que plasmó el Constituyente de 1991, juega el control interno para la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, todo lo cual, connota un énfasis particular en el control estratégico de gestión, y un serio compromiso con el monitoreo de los resultados de la acción institucional, para el cabal cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a los principios constitucionales rectores del ejercicio de la función pública.

En la hora presente, el efectivo ejercicio del control interno en las organizaciones, constituye instrumento irremplazable para la consecución de mayores niveles de eficiencia en todos los órganos y entidades del Estado Colombiano, toda vez que las herramientas gerenciales que lo componen, se orientan a monitorear de manera permanente la gestión pública y el desempeño, tanto individual como institucional.

Esta Corte no puede desconocer que en la realidad de las circunstancias actuales, los resultados de la función pública en la mayoría de las entidades del Estado, dista de haber alcanzado niveles de rendimiento satisfactorio y de expresar los principios que tuvo en mente el Constituyente como principios orientadores de su ejercicio.

Unos y otros, con seguridad se irán alcanzando a medida que se hagan avances significativos en la modernización y profesionalización del servicio, mediante la implementación de indicadores, métodos, estrategias, y sistemas de evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño y de los resultados de la gestión; así como de sistemas de seguimiento y de monitoreo permanente al desempeño de los servidores y de las instituciones.

En suma, los avances en la implementación de efectivos sistemas de control interno, serán los que permitan hacer realidad la cultura del mérito y de la excelencia en la función pública.

Inspirado en esa realidad, el Legislador, en la Ley 489 de 1998, busca profundizar este enfoque, para lo cual crea el Sistema Nacional de Control Interno, (art. 28) con el objeto de integrar en forma armónica, dinámica, efectiva, flexible y suficiente, el funcionamiento del control interno de las instituciones públicas, para que, mediante la aplicación de instrumentos idóneos de gerencia, fortalezcan el cumplimiento cabal y oportuno de las funciones del Estado.

De acuerdo al artículo 29 ibídem, el Sistema Nacional de Control Interno, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, será dirigido por el Presidente de la República como máxima autoridad administrativa y será apoyado y coordinado por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de control interno de las entidades del orden nacional, el cual será presidido por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Se comprende entonces la estrecha y permanente interacción que debe mantener el máximo directivo de un organismo o entidad del nivel central o descentralizado, en los ámbitos nacional y territorial, con el jefe de la oficina asesora de control interno, para que puedan asegurar el cumplimiento cabal de la misión de la institución, así como la efectiva vigencia de los principios constitucionales, en particular, los atinentes a la buena fé, igualdad, moralidad, celeridad, economía, eficacia, imparcialidad, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

Por lo expuesto, la Corporación, estima exequible su clasificación bajo la categoría de libre nombramiento y remoción.

* Los empleos de Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior distinta a los Entes Universitarios Autónomos, en la administración descentralizada del nivel nacional; y en la administración descentralizada del nivel territorial.

Conforme al artículo 16 de la Ley 30 de 1992, son Instituciones de Educación Superior: las Instituciones Técnicas Profesionales (i); las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas (ii) y las Universidades.

En ejercicio de su atribución de declarar la inexecutable de otras disposiciones que junto con la demandada conforman unidad normativa, previa integración de la proposición jurídica completa, la Corporación declarará igualmente inexecutable el parágrafo del artículo 66 de la Ley 30 de 1992 que constituye unidad inescindible con el precepto sub-examine en cuanto contempla que “la designación del Rector de las instituciones estatales u oficiales que no tienen el carácter de Universidades de conformidad con la presente Ley, se efectuará por parte del Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, de ternas presentadas por el Consejo Directivo.”

Constata la Corte, que aun cuando la norma acusada para delimitar su campo de aplicación, excluye en forma expresa, a los entes universitarios autónomos, no por ello deja de ser inconstitucional pues, la categoría que constituye el supuesto fáctico del precepto es constitucionalmente inaceptable.

Efectivamente, la existencia teórica o fáctica de instituciones de educación superior que no sean autónomas, a más de constituir una flagrante violación de la autonomía universitaria que proclama el artículo 69 de la Carta Política, comportaría abierto desconocimiento de categórica jurisprudencia de esta Corte, acerca de su significado y alcance.

Por ello, en sentir de esta Corporación, la regulación normativa en comento, riñe con las directrices jurisprudenciales que sobre esta temática la Corporación trazó en las Sentencias C-195 de 19943 y C-475 de 19994 en las que, tratándose de entes universitarios autónomos había considerado 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, sobre la base de los siguientes razonamientos:

“... 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.

Igualmente, es inexecutable la última parte del literal b) de la norma acusada, por cuanto los estatutos orgánicos de las entidades referidas -los establecimientos públicos-, no pueden ejercer una facultad exclusivamente legal, por mandato de la Constitución, y el legislador no está autorizado por la Carta para delegar tal atribución. Conviene, pues, distinguir entre el estatuto básico de las entidades y los estatutos internos, que son los aludidos por la norma sub-examine. En efecto, el estatuto básico lo expide el Congreso mediante ley. Se entiende por tal, acogiendo la definición dada por la Corte Suprema de Justicia, el conjunto de reglas que determina su denominación, su sede, las actividades que ha de desarrollar, el patrimonio inicial y demás haberes presentes y futuros, los órganos por medio de los cuales tiene que actuar, la manera de constituirlos y sus atribuciones respecto de terceros, los representantes

legales, manera de designarlos, los poderes que pueden ejercer, las formalidades y requisitos a que esté sometida la validez de sus actos.

Los estatutos básicos son, en definitiva, el complemento necesario del acto de creación propio del Congreso, mediante el cual surge la entidad pública.

Los tratadistas señalan como necesidad básica, la distinción entre dichos estatutos básicos, y los llamados estatutos internos, los cuales no pueden ser considerados, en el sentido estricto de la palabra como estatutos, como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 15 de septiembre de 1973. “Mejor sería -señala esta Corporación- llamar a esos documentos reglamentos internos o, como concesión al uso referido, estatutos internos o de organización interna, los cuales pueden adoptarse por la junta directiva u otros órganos o funcionarios, con arreglo a la ley o a los estatutos básicos cuando estos no los consigne”.

Se puede observar entonces que el artículo 125 superior exceptúa de la carrera a los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Como los estatutos internos u orgánicos son adoptados por las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos, según el literal b) del artículo 26 del Decreto 1050 de 1968, por tanto, la norma en comento atribuye una potestad que es exclusiva del Congreso, a las juntas y consejos directivos de los establecimientos públicos, por lo cual la Corte ha de declarar inexecutable tal disposición.

...”

Cabe a este respecto, además, anotar que en la Sentencia C-475 de julio 7 de 1999, con ponencia de la H. M. Martha SÁCHICA, que constituye su último pronunciamiento sobre cargos de libre nombramiento y remoción a la luz de la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Carta, la Corporación señaló:

“...

“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.”.

“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 actuales⁵ 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 lo expuesto, los cargos aquí examinados serán declarados inexecutable.

* Los empleos de Personero Delegado en los municipios de categoría especial y categorías 1, 2 y 3

Le ley 53 de 1990, en su artículo 4º que modificó el artículo 150 del Decreto 1333 de 1986, previó la creación en las cabeceras de Distrito y Circuito Judicial de cargos de Personeros Delegados, especialmente en lo penal, con el carácter de libre nombramiento y remoción.

Posteriormente la ley 136 de 1994, en su artículo 180 estableció que “Los Concejos a iniciativa de los personeros y previo concepto favorable de la Procuraduría Delegada para Personeros podrían crear Personerías delegadas de acuerdo con las necesidades del municipio.”

Los personeros, por delegación, cumplen las funciones que la Constitución y las leyes asignan a los Personeros. En otros términos ejercen las funciones de Ministerio Público junto con el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados y los Agentes del Ministerio Público.

Ahora bien, toda vez que los Personeros Delegados, como su nombre lo connota, en virtud de delegación cumplen las mismas funciones que la Constitución asigna a los Personeros (artículo 313, numeral 8 de la C.P.), es lo acorde con la Constitución, que la ley los cobije dentro de los cargos de libre nombramiento y remoción, cuando ejerzan sus funciones en los municipios de categoría especial, uno, dos y tres.

Así lo consideró la Corte en la sentencia C-475 de 1999, cuando señaló:

“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 19926), 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.”

* Artículo 6º. – Término para efectuar la Convocatoria a concurso de empleos que pasan a ser de Carrera Administrativa

Juzga la Corte que lo que sí implicaría franca transgresión de los mandatos constitucionales y flagrante violación del artículo 125 de la C.P., sería que la ley no previera para las entidades el deber de convocar dichos empleos a concurso y que no les fijase un término

para el efecto. Ciertamente, ello equivaldría a hacer nugatoria la carrera para dichos empleos, a causa de la permanencia indefinida en ellos de personas que fueron designadas libremente por el nominador.

En ese evento, de contera resultaría infringido el artículo 13 de la C.P., pues, al permitirles su permanencia en ellos, se estaría dando un tratamiento privilegiado, sin justificación jurídicamente atendible, a las personas que los venían ocupando, en desmedro del derecho de aquellos a quienes les asiste el derecho legítimo de aspirar a su vinculación a la carrera, sobre la base del mérito y de concursar en igualdad de condiciones.

No se olvide, que como reiteradamente lo ha dicho la Corte, la estabilidad que, entre otros fines, persigue la carrera, no equivale a inamovilidad.

Por lo demás, esta Corte encuentra que la protección del derecho al trabajo y a la igualdad de oportunidades, se hacen efectivas mediante la previsión que consigna la misma Ley 443 de 1998 en orden a que el funcionario que desempeñaba el cargo que cambia de naturaleza se mantenga en el mismo mediante nombramiento provisional mientras se provee al concurso (art. 8º.); y, la que le asegura el derecho de participar en el concurso para proveer dicho cargo. (art. 16)

En ese orden de ideas, esta Corte concluye que el aparte impugnado del artículo 6º de la Ley 443 de 1998, no resulta contrario a precepto constitucional alguno.

Por el contrario, esta Corte considera que al expedir lo acusado del artículo 6º. de la Ley 443 de 1998, el Legislador se ciñó a los preceptos constitucionales que regulan la carrera administrativa.

Así se decidirá.

I. 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,

RESUELVE:

Primero.- ESTESE A LO RESUELTO en Sentencia C-368 de 1999 en relación con el literal a) del artículo 5º. de la Ley 443 de 1998, en lo concerniente a los cargos de “Juez de Instrucción Penal Militar, Auditor de guerra y Secretario de Tribunal Superior Militar” de la Administración Central del Nivel Nacional y los de “Corregidor e Inspector de Tránsito y Transportes o el que haga sus veces” de la Administración Descentralizada.

Segundo.- Del artículo 5º. , literal a) de la Ley 443 de 1998, declarar EXEQUIBLES, en los términos y bajo los condicionamientos consignados en la parte motiva de esta sentencia, las siguientes frases:

“Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente Ley son de carrera, con excepción de:

...

1. Los empleos de libre nombramiento y remoción que correspondan a los siguientes criterios:

a. Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, así:

En la Administración Central del Nivel Nacional

... Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones ... y Capitán de Puerto

“En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil... Administrador Aeropuerto; Gerente Aeroportuario, Director Aeronáutico de Area y Jefe de Oficina Aeronáutica.

En la Administración Central y Organos de Control del Nivel Territorial

“...Jefe de Control Interno; Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o de Comunicaciones... y Personero Delegado en los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres”.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial

... Jefe de Oficinas Asesoras de Jurídica, de Planeación, de Prensa o Comunicaciones y Jefe de Control Interno”.

Tercero.- Del artículo 5º. , literal a) de la Ley 443 de 1998, declarar INEXEQUIBLES las siguientes frases:

En la Administración Descentralizada del Nivel Nacional

Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior, distinta a los Entes Universitarios Autónomos.

En la Administración Descentralizada del Nivel Territorial

Rector, Vicerrector y Decano de Institución de Educación Superior, distinta a los Entes Universitarios Autónomos.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLE del párrafo del artículo 66 de la Ley 30 de 1992, la frase que dice:

“... por parte del Presidente de la República, el Gobernador, o el

Alcalde, según el caso...”

Quinto.- Del artículo 6º. de la Ley 443 de 1998, declarar EXEQUIBLE la frase dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que se opere el cambio de naturaleza”

Cópiese, comuníquese, cúmplase, 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

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)

1 Ver, entre otras, las Sentencias; C-391/93 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-479/92 M.P. Dres. José Gregorio Hernández Galindo / Alejandro Martínez Caballero;

C-129/93 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-514/94 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-041/95 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-108/95 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa; C-306/95 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara; C-096 y C-387/96 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara; C-036/97 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; C-063/97 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; C-570/97 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz; C-112/97 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz; C-368 de 1999, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. C-369 de 199, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-370 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

2 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

3 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

4 M.P. Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez.

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

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