Sentencia C-577/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Impertinencia de cargos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Utilización de normas de rango legal como parámetro de interpretación para determinar alcance de normas constitucionales

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el caso bajo análisis, tal como se ha expresado, los demandantes argumentan que la razón de la inconstitucionalidad es que las disposiciones demandadas vulneran lo establecido en una norma de rango legal, como lo es la Ley 769 de 2002, denominada Código Nacional de Tránsito Terrestre. No obstante, esta forma de argumentación, en virtud del principio pro actione, resulta en ciertos casos acorde con los requisitos exigidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1992 para la presentación de las demandas de acción pública de inconstitucionalidad. Y, esto se explica a partir de lo siguiente: La Corte ha sostenido persistentemente, cuando se ha referido a los rasgos generales del control de constitucionalidad, que éste consiste en el cotejo de disposiciones de rango legal con disposiciones de rango constitucional, con el fin de verificar que las primeras no vulneren las segundas. Sin embargo, hay casos en que la vulneración de una norma de rango constitucional sólo puede ser apreciada si se utiliza una ley como norma interpuesta. En ciertas ocasiones de la simple confrontación entre una norma constitucional (A) y la ley enjuiciada (B) no es posible apreciar la validez de esta última, pues el alcance pleno de la norma constitucional debe ser comprendido con una interpretación complementaria de ciertas leyes (C). Estas leyes que permiten determinar el alcance pleno de las normas constitucionales y de esta forma apreciar en un caso concreto la constitucionalidad de otra ley enjuiciada cumplen funciones de parámetro complementario o de norma interpuesta.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Casos en que ley cumple funciones de parámetro complementario o de norma interpuesta

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-Alcance

La Corte Constitucional se ha ocupado de la determinación del alcance de la prohibición, de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República o de hacer uso de ellas, para la expedición de Códigos, prescrita en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. La interpretación de la mencionada prohibición se ha desarrollado en la jurisprudencia de esta Corporación, a partir de una interpretación sistemática del citado numeral 10 del artículo 150 superior junto con su numeral 2, según la cual (i) resulta contrario al orden constitucional no sólo expedir códigos mediante decretos-leyes, sino modificarlos por medio de ellos de manera sustancial, en los temas que pretenden regular. Como consecuencia de esta interpretación, se ha sostenido también, entonces, (ii) que las modificaciones a disposiciones normativas contenidas en códigos, hechas por otras disposiciones contenidas en decretos expedidos en virtud de facultades extraordinarias, son en principio constitucionales, salvo que dichas modificaciones versen sobre la estructura y la esencia de un código. Esto por cuanto, precisamente, la prohibición en cuestión se extiende sólo a aquellas modificaciones que alteren la estructura y la esencia de la materia regulada por el código.

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-No toda modificación de un código por un decreto ley es inconstitucional

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-Metodología del control de constitucionalidad

El juez constitucional, ante la reforma o modificación de una disposición contenida en una ley

que tiene por título “código”, por parte de otra contenida en un decreto extraordinario dictado por el Ejecutivo, (i) debe revisar el contenido de la ley modificada y determinar si efectivamente se trata de un código, pues el título de ésta, si bien es un elemento necesario, no es suficiente para establecer su naturaleza y características de tales. Y, (ii) una vez establecido la condición de código de la ley modificada, se procede a establecer cuál es la materia principal; que en estas leyes es, por una parte, la relativa a los fines, valores, principios y bienes jurídicos que sirven de criterio teleológico de interpretación para todo el área del derecho que se regule, y de otra, las normas que tengan como contenido criterios o pautas de interpretación propias de sistema o subsistema jurídico que regule. En caso de que estas materias principales contenidas en la ley que contiene el código sean modificadas se verificará la infracción de la limitante contenida en el inciso tercero del artículo 150.10 de la Constitución en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación. En este orden de ideas, también puede concluirse que aquellos temas ajenos a los que son propios de la regulación y sistematización de un código, pero que igualmente están regulados en disposiciones del mismo, pueden ser modificados por decretos extraordinarios. Y, dicha posibilidad surge en aplicación de la regla general según la cual las normas de rango legal, tal como son los códigos, pueden ser derogadas o modificadas por normas del mismo rango, tal como los decretos con fuerza de ley.

CODIGO-Concepto

CODIGO-Criterios para establecer cuando un cuerpo normativo se configura como código

El primer requisito, que hace relación al carácter único del cuerpo normativo denominado “código”, sugiere que no pueden existir dos códigos, o dos normas que sobre una misma área temática tengan normas o reglas contradictorias. La elaboración de códigos busca evitar la dispersión normativa propia de un Estado de Derecho con hipertrofia normativa. El segundo requisito, al exigir que el “código” se refiera a una rama específica del derecho, procura que el objeto de la ley sea el de proporcionar reglas de interpretación propias de un

área o subarea del Derecho que tenga elementos o contenidos que deban ser diferenciados de otras; así como, proporcionar normas que precisen, con propósitos de interpretación teleologica, fines, valores, normas de propósito o cometidos (tal y como sucede con los bienes jurídicos en el ordenamiento penal, entre otros). Además de lo anterior (que es el núcleo o tema principal "la estructura y esencia" del "código"), se exige también que un "código" contenga pretensiones de exhaustividad, esto es, la mayor cantidad posible de normas sobre esa área del derecho. En lo que toca con la manifestación expresa del legislador de denominar a una ley "código", debe entenderse que el título de una ley no le concede a ésta el carácter de ley especial. Esto por si sólo no es un requisito que pueda bastarse a sí mismo, sino que requiere que exista coincidencia con los anteriores exigencias, de tal manera que el legislador no puede hacer de leyes ordinarias leyes estatutarias, por el sólo hecho de titularlas como estatuto, ni leyes marco u orgánicas porque así se diga en el titulo.

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE O LEY 769 DE 2002-No puede considerarse como código así se denomine como tal

De la aplicación estricta de los criterios desarrollados por la Corte para identificar si un cuerpo normativo configura o no un "código", se deriva que la Ley 769 de 2002 denominada Código Nacional de Tránsito Terrestre, no cumple prima facie con dichos criterios: (i) La ley 769 en mención, no regula una específica área del derecho, no coincide con una división o subdivisión de éste, sus disposiciones no requieren de interpretación especial, no tiene valores o bienes jurídicos diferentes del derecho administrativo o comercial, ni reglas de interpretación diferentes a otras ramas del derecho. Esta ley regula un tema, como se hace en toda ley, y trata varios aspectos que hacen parte de una misma unidad temática, pero esto no es un elemento diferenciador que permita hablar de "código". De otro lado, (ii) que la ley 769 de 2002 tenga la denominación "código", es decir, que tenga ese título, no es suficiente para que su cuerpo normativo sea tomado como tal. La denominación no es el fundamento exclusivo de un "código", y tal como se ha explicado, que la existencia de un "código" dependa de su título – se insiste – equivaldría a que el Congreso dispone del

contenido del inciso 3 del art. 150 de la Constitución, lo cual resulta inaceptable.

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-No trasgresión por norma que modificó requisitos para agentes de tránsito

La Corte Constitucional encuentra que, si bien el parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 769 de 2002 establecía un criterio determinado referido a los requisitos que deben ostentar quienes aspiren a ciertos cargos de agente de tránsito, esto no es la materia que el legislador pretendió regular sistémica y exhaustivamente en dicha ley. Por tanto, el hecho que en los artículos 19 y 20 del Decreto-ley 785 de 2005, hayan modificado el mencionado criterio estableciendo otro, no vulnera ni sustancial ni someramente, materia alguna que conforme el objeto principal de regulación de la ley que el legislador titulo "código". De ahí que no exista incumplimiento de la prohibición constitucional de expedir o modificar códigos mediante decretos extraordinarios.

CARGOS EN ADMINISTRACION PUBLICA-Necesidad de acreditar idoneidad para desempeñarlos/CARGOS EN ADMINISTRACION PUBLICA-Necesidad de proporcionalidad entre los requisitos del empleo con las funciones a cumplir

El legislador tiene el deber de conciliar los requisitos que exige para un empleo, con el tipo funciones que debe desempeñar quien lo ocupe. La consagración de unas calidades mínimas, para aspirar a ocupar un cargo en la administración pública, debe dar cuenta integral de la naturaleza de las tareas que dicho cargo pretende desarrollar. Esto resulta por demás lógico, si se tiene en cuenta que el mismo Estado exige el máximo grado de responsabilidad y cumplimiento de sus servidores, en la misión que le encomienda. Existe pues, una relación necesaria entre los requisitos que permiten ocupar un empleo en la administración, las funciones de éste y los mecanismos para evaluar la responsabilidad y cumplimiento en el desempeño en su ejercicio. Lo cual a su vez influye directamente no sólo en la satisfacción

de las necesidades de los ciudadanos por parte del Estado y en su propia organización, sino incluso, en la asignación salarial que ostente el empleo. Esta relación necesaria implica pues, que los requerimientos que la administración determine para un empleo, son directamente proporcionales a las funciones que se pretendan satisfacer a través de él. Así, los empleos cuyos deberes involucran responsabilidades y complejidad significativas, deben exigir calidades que igualmente acrediten el manejo y capacidad para asumirlos. Por lo cual, el legislador debe establecer requerimientos que permitan acreditar idoneidad en campos concretos, así como la capacidad respectiva que subyace a ellos.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Finalidad

AGENTE DE TRANSITO-Requisitos

AGENTE DE TRANSITO-Importancia de las funciones que cumple

Las funciones de las autoridades de tránsito están enmarcadas por la necesidad de la administración de garantizar la seguridad, la vida, la integridad y los bienes de los ciudadanos, frente a la actividad del tránsito terrestre. De este modo, los agentes de tránsito como autoridades están encargados de (i) enseñar y promulgar el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte con un fin preventivo, (ii) aplicar las normas de tránsito y transporte y hacer efectivas las sanciones que en ellas se contemplan; (iii) aplicar normas de tránsito y transporte que implican el desarrollo de procedimientos, en situaciones especiales derivadas de la actividad del tránsito, tales como contravenciones, daños materiales, embriaguez de conductores o infracciones penales y (iv) cumplir funciones de policía judicial.

AGENTE DE TRANSITO DE ENTIDAD TERRITORIAL-Falta de proporcionalidad entre los requisitos que se exigen para desempeñar el cargo con las funciones que se le asignan/AGENTE DE TRANSITO DE ENTIDAD TERRITORIAL-Ubicación en el nivel asistencial es contraria a la Constitución

La Corte Constitucional encuentra que la inclusión, en artículo 20 del Decreto-Ley 785 de 2005, de los agentes de tránsito dependientes de los organismos de tránsito de las entidades territoriales, en el nivel asistencial del sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales, es inconstitucional. Pues, los requisitos exigidos para ostentar el cargo de agente de tránsito, estipulados en el artículo 13 del mismo decreto y consistentes en acreditar mínimo cinco (5) de educación básica primaria en departamentos, distritos o municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera; y, mínimo tres (3) años de educación básica primaria en distritos o municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, resultan desproporcionados, en el sentido en que son precarios e insuficientes, en atención a las funciones que el legislador ha encargado a estos agentes y a los requerimientos que la Policía Nacional exige para los agentes de tránsito pertenecientes a esta Institución. Teniendo en cuenta que dichas funciones involucran, la aplicación de las normas del Código Nacional de Tránsito; además de tener potestad sancionatoria como autoridades que son, y de tener facultades de policía judicial, su desempeño incide directamente en la garantía del derecho fundamental al debido proceso (art 29. C.N) de los ciudadanos. Por ello, su idoneidad debe superar las habilidades y competencias que pueden llegar a desarrollarse con tan sólo cinco (5) primaria (que es la exigencia para algunos distritos y municipios), o tan sólo tres (3) años de educación básica primaria (que es la exigencia para los municipios de menor categoría).

AGENTE DE TRANSITO DE ENTIDAD TERRITORIAL-Exclusión en el nivel técnico

Los agentes de tránsito pertenecientes a la Policía Nacional, acreditan preparación específica como tales y son bachilleres, pero no necesariamente son técnicos o tecnólogos. Y, siendo

esta preparación, uno de los puntos de comparación para determinar que lo exigido a los agentes de tránsito de las entidades territoriales, resulta precaria; mal haría la Corte en ubicar a los últimos en el nivel técnico, cuando los primeros, que tienen –se insiste – preparación específica para ejercer como autoridad, no lo están necesariamente. La determinación de ello corresponde al legislador, tal como lo hizo mediante el decreto 1791 de 2001, en el caso de los requisitos para ser agente de tránsito perteneciente a los cuerpos especializados de tránsito de la Policía Nacional.

EFECTOS SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos hacia el futuro

Conviene aclarar que la presente decisión no afecta las situaciones jurídicas consolidadas de las personas que antes de la fecha en que la presente sentencia sea debidamente comunicada por los medios ordinarios adoptados por esta Corporación, se hubiesen posesionado y se encontrasen ocupando el cargo de agente de tránsito en un organismo de tránsito de una entidad territorial, y para el cual acreditaron los requisitos vigentes al momento de su incorporación al empleo. Lo anterior con el fin de salvaguardar los derechos de las personas referidas, quienes actuaron de buena fe al acreditar únicamente los requisitos que la administración les exigió.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente D-6105

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19, 20 y 21 del Decreto Ley 785 de 2005.

Demandantes: Leonardo Reyes Contreras y Gerardo Joya Díaz

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Leonardo Reyes Contreras y Gerardo Joya Díaz solicitan a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de los artículos los artículos 19, 20 y 21 del Decreto Ley 785 de 2005.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones y se subrayan los apartes demandados.

DECRETO 785 DE 2005

(marzo 17)

Diario Oficial No. 45.855 de 19 de marzo de 2005

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los numerales 2 y 3 del artículo 53 de la Ley 909 de 2004,

DECRETA:

Artículo 19. Nivel Técnico. El Nivel Técnico está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

Cód.

Denominación del empleo

335

Auxiliar de Vuelo

303

Inspector de Policía 3ª a 6ª Categoría

306

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

312

Inspector de Tránsito y Transporte

313

Instructor

336

Subcomandante de Bomberos

367

Técnico Administrativo

323

Técnico Area Salud

314

Técnico Operativo

Artículo 20. Nivel Asistencial. El Nivel Asistencial está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos:

Cód. Denominación del empleo

403

Agente de Tránsito

407

Auxiliar Administrativo

412

Auxiliar Area Salud

470

Auxiliar de Servicios Generales

472

Ayudante

475

Bombero

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cabo de Bomberos

428

Cabo de Prisiones

411

Capitán de Bomberos

477

Celador

480

Conductor

482

Conductor Mecánico

485

Guardián

416

Inspector

487

Operario

490

Operario Calificado

417

Sargento de Bomberos

438

Sargento de Prisiones

440

Secretario

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Secretario Bilingüe

425

Secretario Ejecutivo

438

Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde

430

Secretario Ejecutivo del Despacho del Gobernador

419

Teniente de Bomberos

457

Teniente de Prisiones

Artículo 21. De las equivalencias de empleos. Para efectos de lo aquí ordenado, fíjanse las siguientes equivalencias de los empleos de que trata el Decreto 1569 de 1998, así:

(…)

Cod

Situación anterior

Cod

Situación nueva

Nivel Administrativo, Auxiliar y Operativo

Nivel Asistencial

505

Agente de Tránsito

403

Agente de Tránsito

550

Auxiliar Administrativo

407

Auxiliar Administrativo

555

Auxiliar de Enfermería

412

Auxiliar Area Salud

533

Auxiliar en Salud Familiar y Comunitaria

412

Auxiliar Area Salud

509

Auxiliar de Información en

Salud

412

Auxiliar Area Salud

516

Auxiliar de Droguería

412

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

518

Auxiliar de

Consultorio Odontológico

412

Auxiliar Area Salud

523

Auxiliar de Higiene Oral

412

Auxiliar Area Salud

527

Auxiliar de Laboratorio

Clínico

412

Auxiliar Area Salud

537

Auxiliar en Trabajo Social

407

Auxiliar Administrativo

505

Agente de Tránsito

403

Agente de Tránsito

565

Auxiliar

407

Auxiliar Administrativo

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Cabo de Bomberos

413

Cabo de Bomberos

528

Cabo de Prisiones

428

Cabo de Prisiones

507

Camillero

412

Auxiliar Area Salud

510

Capitán de Bomberos

411

Capitán de Bomberos

501

Coordinador

407

Auxiliar Administrativo

560

Ecónomo

407

Auxiliar Administrativo

515

Inspector

416

Inspector

541

Promotor en Salud

412

Auxiliar Area Salud

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sargento de Bomberos

417

Sargento de Bomberos

538

Sargento de Prisiones

438

Sargento de Prisiones

540

Secretario

440

Secretario

520

Secretario Bilingüe

420

Secretario Bilingüe

525

Secretario Ejecutivo

425

Secretario Ejecutivo

535

Sec. Ejecutivo del Despacho del Alcalde

438

Secretario Ejecutivo del Despacho del Alcalde

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sec. Ejecutivo del Despacho del Gobernador

430

Secretario Ejecutivo del Despacho del Gobernador

545

Supervisor

407

Auxiliar Administrativo

519

Teniente de Bomberos

419

Teniente de Bomberos

547

Teniente de Prisiones

457

Teniente de Prisiones

605

Auxiliar de Servicios Generales

470

Auxiliar de Servicios Generales

610

Ayudante

472

Ayudante

635

Bombero

475

Bombero

615

Celador

477

Celador

620

Conductor

480

Conductor

601

Conductor Mecánico

482

Conductor Mecánico

630

Guardián

485

Guardián

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Operario

487

Operario

Parágrafo 1°. De conformidad con lo establecido en el presente decreto y a partir de la vigencia del mismo, los empleos pertenecientes a los niveles Administrativo, Auxiliar y Operativo quedarán agrupados en el nivel Asistencial y tendrán las funciones generales a que se refiere el artículo 4° y los requisitos para su desempeño serán los señalados en el artículo 13 del presente decreto.

Parágrafo 2º. Con estricta sujeción a lo dispuesto en este artículo, las entidades a las cuales se aplica el presente Decreto procederán a adoptar las anteriores equivalencias dentro del año siguiente a la fecha de vigencia del mismo.

La equivalencia en la nomenclatura en ningún caso podrá conllevar incrementos salariales.

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 785 de 2005, vulneran los artículos 1°, 125, 150-10 y 189-10 de la Constitución. Explican que las normas del decreto-ley establecen que los agentes de tránsito quedarán dentro de la clasificación de empleos de las entidades territoriales, en el nivel asistencial y no en el técnico. Y, como quiera que el parágrafo segundo del artículo 4° Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002), dispuso que los agentes de tránsito deben acreditar formación técnica, entonces las normas demandadas han modificado el mencionado Código, sin que el legislador haya facultado al Ejecutivo para ello, mediante la ley que lo habilitó para expedir el decreto en mención.

En su opinión, la vulneración descrita se manifiesta en que a la luz del artículo 150-10 constitucional, al Presidente le está vedado "modificar códigos". En su parecer, la ley habilitante le concedió una facultad específica al Ejecutivo, la cual "...gira en torno a la clasificación de los empleos, creación de nomenclaturas y señalamiento de los requisitos para los diferentes organismos y entidades", excluyendo lo referente a la modificación de un Código. Por lo que, las normas del decreto-ley no podían regular el tópico referido a los requisitos, que está regulado en Código en cuestión. A su vez, concluye que lo relativo la mencionada modificación resulta entonces de competencia del Congreso, que es el autorizado para modificar los códigos. Por ello afirman que "...el Presidente de la República se arrogó la competencia reservada por la Constitución al Congreso de la República".

Lo anterior, es justificado por los demandantes a partir de la consagración de disposiciones en el mismo Decreto 785/05 (arts 2 y 24), que establecen la salvedad según la cual el alcance de su regulación, en cuanto a los requisitos de los empleos, no se hace extensiva a aquellos empleos "cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución y en las leyes especiales". Como es el caso – explican- del cargo de agente de tránsito, cuyo requisito de acreditación de formación técnica, ya está consagrado por una ley especial, como es

aquella por medio de cual se promulgó el nuevo Código de Tránsito.

En virtud de lo anterior, solicitan la declaratoria de inexequibilidad del artículo 19 del Decreto 785 de 2005, por no incluir dentro del nivel técnico el cargo de agentes de tránsito. Así como la inexequibilidad de los artículos 20 y 21 del mismo decreto, por determinar que el cargo en mención es del nivel asistencial.

Agregan que la naturaleza de las funciones de los agentes de tránsito ameritan que la exigencia mínima para calificar a estos empleos sea la de la formación técnica o tecnológica. Plantean que dichas funciones pasan por: la de máxima autoridad en el cumplimiento de las normas del Código Nacional de Tránsito Terrestre y sus políticas, la aplicación de normas de educación, prevención y control de conductores y la de policía judicial en materia de tránsito, entre otras.

De otro lado, consideran que el cambio en el nuevo Código Nacional de Tránsito consistente en establecer que los agentes de tránsito debían acreditar formación técnica, respecto del antiguo en el que éstos estaban clasificados en el nivel administrativo, corresponde a lineamientos de calidad en el desempeño de la función pública, exigencia de requisitos de conformidad con las funciones del cargo, y otros que son reconocidos en disposiciones del nuevo Código y del mismo Decreto 785 de 2005. Luego resultan vulnerados los principios inspiradores de la función pública, representados en la regulación de la carrera administrativa (art. 125 C.N), pues el mérito es el principal criterio para acceder a los cargos de la administración y los nuevos requisitos exigidos para el cargo de agente de tránsito de las entidades territoriales, no dan cuenta de ello porque no se compadecen con la naturaleza de las funciones de éstos. Por la presunta vulneración del artículo 125 constitucional, solicitan los demandantes igualmente la inexequibilidad de los artículos acusados.

IV. intervenciones

1. Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte solicita a esta Corporación que declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Argumenta que la estructura de las justificaciones que soportan los cargos de inconstitucionalidad, se dirige a plantear en lo fundamental una contradicción entre dos normas de rango legal. Por un lado el artículo 4° del Código Nacional de Tránsito y por otro las normas demandadas que pertenecen a un decreto-ley. Lo cual de por sí no genera sospecha de inconstitucionalidad.

Sin embargo, dice que la supuesta inconstitucionalidad originada en la expedición del decreto-ley, no se encuentra fundamentada, pues no existen razones esgrimidas por los demandantes para enjuiciar la vulneración de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo, mediante las cuales se dictó el decreto en cuestión.

Al respecto de la conveniencia de la ubicación del cargo de agente de policía en el nivel técnico, antes que en el asistencial, como lo plantean los actores, considera el interviniente que corresponde a un juicio político derivado de la implementación de políticas sobre estructuración de la carrera administrativa en las entidades territoriales. Por ello, no pueden ser enjuiciadas desde el punto de vista de su conformidad con la Constitución, y en dicho sentido escapa a la órbita de un análisis de constitucionalidad.

Por último agrega, que incluso a partir de la lógica de los demandantes consistente en presentar como contrarias dos normas de rango legal, la demanda tiene planteamientos errados. Esto es, que no es acertado afirmar que el parágrafo 2° del artículo 4° del Código

Nacional de Tránsito, dispone contenidos contrarios a los artículos demandados del Decreto 785 de 2005. Explica que el primero establece que los "cuerpos especializados" de la Policía de Tránsito en materia de "seguridad vial" son los que requieren acreditar formación técnica y tecnológica. Mientras que el decreto acusado hace una clasificación general, en la que todos los agentes de tránsito están en el nivel asistencial. Luego el Código lo que plantea es una excepción a la clasificación general del Decreto.

2.- Departamento Administrativo de la Función Pública

En el escrito del Departamento Administrativo de la Función Pública, se solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. El interviniente considera, que el fundamento de la demanda se dirige a cuestionar el hecho que las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, para expedir el decreto 785 de 2005, incluyeran la posibilidad de modificar una norma contenida en un Código. En dicho sentido, explica en primer término que el artículo que otorga las facultades fue revisado en su constitucionalidad por esta Corte mediante sentencia C-1174 de 2005, en la que se encontró ajustado al artículo 150-10 superior, en tanto "tales facultades (…), cumplen con el requisito de precisión en cuanto fueron claras, ciertas y perfectamente determinables…"

En segundo término plantea que si bien los artículos demandados prescriben una modificación a lo contemplado en el artículo 4° del Código de Tránsito, respecto de los requisitos mínimos que se exigirían para el cargo de agente de tránsito, no lo es menos –continúa- que según la jurisprudencia constitucional se puede concluir que dicha modificación "…al no afectar el núcleo de lo regulado…" en el Código, no resulta contraria a la Constitución. A continuación transcribe apartes en el anterior sentido, de la sentencia C-140 de 2001, en la cual se sistematiza la línea jurisprudencial de esta Corporación consistente en que "no toda modificación de un Código por un decreto ley es inconstitucional". Agrega que "…es claro (…) que existiendo competencias legalmente

otorgadas para el establecimiento del sistema de funciones y requisitos para las entidades regidas por la Ley 909 de 2004, era válido para el Ejecutivo la modificación de la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito, en cuanto a requisitos del empleo de agente de tránsito se refiere, toda vez que dicho tema no hace parte del núcleo o desarrollo sistemático del articulado" de dicho Código.

De otro lado, dice que la naturaleza de los requisitos del cargo en cuestión, en relación con la naturaleza de sus funciones, es acorde con la estructura jerárquica por la que se ha optado en los cargos de las entidades territoriales. Estructura que responde igualmente a los principios que inspiran la función pública, contrario a lo que plantean los actores. Esto en cuanto a que, a toda reorganización y nueva nivelación de empleos y funciones en la administración pública, subyace el estudio técnico respectivo que presta viabilidad a lo propio. De lo que se puede concluir de igual manera, que el uso de las facultades extraordinarias, en cumplimiento de lo anterior, incluían también la posibilidad de agrupar distintos niveles, como son los niveles administrativo, auxiliar y operativo anteriores, en el nivel asistencial actual del decreto demandado, y en el cual quedó incluido el cargo de agente de tránsito.

3.- Universidad del Rosario

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Frente a lo anterior, explica que la jurisprudencia constitucional, en especial cita la sentencia C-252 de 1994, "ha clarificado, en cuanto a la expresa prohibición de expedir códigos, que ella también se predica respecto a la adición o modificación de los mismos", por medio de la expedición de decretos de facultades extraordinarias. Dice, que esta interpretación ha clarificado que cuando los contenidos de las disposiciones que conforman los códigos, son modificados en su esencia o comprometen la estructura de los mencionados cuerpos

normativos, no es viable hacerlo mediante el uso de facultades extraordinarias sino por una ley expedida por el Congreso.

Concluye entonces, que hubo desconocimiento por parte del Presidente de lo estipulado en el parágrafo 2° del artículo 4° del Código Nacional de Tránsito, al ubicar mediante el decreto-ley demandado, el cargo de agente de tránsito en el nivel asistencial y no en el técnico. Además, que de dicho desconocimiento se derivó la modificación de una norma contenida en un Código, por una norma contenida en un decreto-ley, lo cual es contrario – en su parecer- a la jurisprudencia constitucional.

4.- Universidad de Cartagena

En el escrito de intervención, allegado a esta Corporación por parte de la Universidad de Cartagena, se plantea que la demanda carece de claridad y no estructura cargos de manera clara. Se expresa que las supuestas vulneraciones al principio de Estado de Derecho, al deber del Presidente de cumplir las leyes y a los principios que enmarcan la función pública, no presentan fundamento alguno en el escrito de la demanda.

Por otro lado, plantea que la vulneración del artículo 150-10 constitucional, relativo a la prohibición de expedir Códigos por medio de decretos extraordinarios, carece de justificación, pues – en su parecer- los demandantes omitieron el hecho consistente en que el decreto 785 de 2005 no es un Código. Agrega, que esta acusación adolece igualmente de inexactitud, pues pretende contraponer dos normas de rango legal, lo cual no plantea de por sí una inconstitucionalidad. Además, que las mencionadas normas legales no se contradicen en tanto el Código Nacional de Tránsito no establece escalafones o ubicaciones de cargos en la carrera administrativa, mientras que el sentido del decreto acusado es precisamente ese.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 4053 del 10 de marzo de 2006, el señor Procurador General de la Nación, rindió concepto sobre la constitucionalidad de las normas demandadas y solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las mismas. Consideró que el problema jurídico planteado a la Corte es el relativo a la supuesta extralimitación del Ejecutivo en el uso de las facultades extraordinarias en dos sentidos: el primero por vulnerar el ámbito material de la ley habilitante, y el segundo por vulnerar la reserva del Congreso para expedir Códigos.

La Vista Fiscal explica que en relación con los límites materiales establecidos en la ley habilitante, la Corte Constitucional ya se había pronunciado. En efecto –continua- la sentencia C-1174 de 2005 se ocupó del contenido general del Decreto 785 de 2005, en atención al respeto por los límites materiales impuestos por el artículo que otorgaba las facultades extraordinarias. Frente a ello se concluyó en la mencionada providencia, que el decreto en comento atiende plenamente los lineamientos materiales impuestos, y que los temas y el alcance de su regulación están dentro del objeto de la delegación hecha al legislador extraordinario. Precisó el Procurador que, "…al comparar los contenidos normativos de los artículos acusados del Decreto Ley 785 de 2005, con la finalidad de la Ley 909 de 2004, se puede observar que existe una correspondencia temática absoluta que hace improcedente el cargo de inconstitucionalidad por un eventual exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias allí conferidas al Presidente de la República, desde el punto de vista del límite material de dichas facultades."

Al respecto de la presunta vulneración de la reserva del Congreso para expedir Códigos, el Ministerio Público plantea que si bien el artículo 4° del Código Nacional de Tránsito

contempla que los cuerpos especializados de la policía de tránsito deberán acreditar formación técnica, a diferencia de lo que establece el decreto, no lo es menos que este no es el tema que pretende regular el mencionado Código. Explica la Vista Fiscal, que "el objetivo de dicho cuerpo normativo, [el Código Nacional de Tránsito] no era señalar los elementos propios de los empleos desde la concepción de la función pública y sus principios", y en dicho sentido, lo relativo a la determinación de los requisitos para cada empleo no se constituye una materia reservada al Congreso de República, cuyas modificaciones deban regularse mediante un Código.

Concluye el Procurador diciendo que "la regulación extraordinaria, acusada, está en consonancia con la ley habilitante porque entiende que el empleo de agente de tránsito se debe desempeñar de acuerdo con la función pública encaminada a satisfacer el interés general de las comunidades territoriales mediante la efectiva prestación del servicio sin que por ello pueda decirse que se trate de una materia propia de ese tipo de normatividad [Código Nacional de Tránsito], de regulación reservada exclusiva y constitucionalmente al Congreso de la República, ya que el hecho que las normas acusadas tengan relación normativa con materias reguladas en el Código Nacional de Tránsito, no significa que pierdan su rango legal ordinario y se sujeten a restricciones constitucionales como la del artículo 150-10, inciso tercero."

Agrega que lo anterior parece ser presentado en el escrito de la demanda como una contradicción entre normas de rango legal y la Constitución, pero los argumentos que desarrollan una mera contradicción entre los preceptos legales, no pueden ser aceptados como razones de inconstitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numerales 4 y 5 de la Carta.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2.- En el escrito de la demanda se hace referencia a la presunta vulneración de los principios de obediencia a las leyes por parte del Presidente (art. 189-10 C.N), y del concepto de Estado de derecho (art 1° y ss. C.N). Sobre esto la Sala encuentra que el demandante no da razones para sustentar los cargos. Respecto de la presunta vulneración de los artículos 189-10 y 1° y siguientes de la Constitución, los actores sólo definen lo que en su parecer es la obligación "de acatamiento de la ley" y lo que consideran Estado social de derecho, pero no explican por qué las normas acusadas vulneran estas nociones constitucionales.

Sobre el particular, ha insistido la Corte en que no basta afirmar que una norma legal vulnera la Constitución, ni sistematizar el alcance de los principios constitucionales que se consideran vulnerados, sino, hace falta, para estructurar adecuadamente un cargo de inconstitucionalidad, que se exprese un nexo argumental entre la manifestación de la vulneración y el alcance de los normas superiores presuntamente transgredidas. Esto es, siempre es necesario elaborar el concepto de la violación. Lo que en este caso no se da respecto de los artículos 1° y 189.10 constitucionales.

Por lo anterior, la Corte Concluye que estos cargos son impertinentes y no hará pronunciamiento alguno en la presente decisión.

3.- Por último, el Procurador entiende que el cargo consistente en la extralimitación en el uso de las facultades extraordinarias, tiene dos sentidos: el primero porque las normas demandadas presuntamente vulneran el ámbito material de la ley habilitante, y el segundo porque éstas vulneran supuestamente la reserva del Congreso para expedir Códigos. Sin embargo, la Corte encuentra que ello no es así, pues el mencionado cargo sólo se encuentra sustentado en la demanda, en el sentido que las disposiciones acusadas modifican un código y la ley habilitante no autorizó esto.

Si bien los demandantes hacen referencia a la ley habilitante en comento, lo hacen para explicar que la misma no incluye autorización al Ejecutivo para modificar lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito. Por ello, esta Sala estudiará este cargo, referido solamente la presunta vulneración de la prohibición constitucional de expedir códigos por medio de decretos extraordinarios.

Problemas jurídicos planteados a la Corte Constitucional.

4.- Del escrito de la demanda se derivan dos cargos: el primero consistente en que el Presidente del República se extralimitó en el uso de la facultades extraordinarias, a partir de las cuales expidió el Decreto 785 de 2005, y por ello vulneró el artículo 150-10 de la Constitución. Esto por cuanto el artículo 19 del decreto demandado, al excluir del nivel técnico en los empleos de las entidades territoriales, a los agentes de tránsito; así como los artículos 20 y 21 del mismo, al incluir a éstos en el nivel asistencial en los empleos de las entidades territoriales, han establecido la modificación del parágrafo 2° del artículo 4° del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002), que establecía que los mencionados agentes de tránsito deberían acreditar formación técnica. Y esto, sin que la ley habilitante (Ley 909 de 2004 art. 53) lo autorizara expresamente para ello.

El segundo, consistente en que de conformidad con las funciones asignadas a los agentes de

tránsito, tanto en el Código Nacional de Tránsito como en el de Procedimiento Penal y en la Ley 105 de 1993, los nuevos requisitos exigidos en el decreto demandado no dan cuenta de la idoneidad que implican dichas funciones. Por lo que se vulneran los principios constitucionales que inspiran la organización de la función pública a la luz del artículo 125 de la Carta. Y esto, sustentado en que los lineamientos de calidad en el desempeño de la función pública, exigen que los requisitos que establezca la ley deben estar conformes con las funciones del cargo.

No obstante, algunas intervenciones plantean que la demanda no estructura realmente cargo alguno de inconstitucionalidad, pues lo que ésta propone es la contradicción entre dos normas de rango legal, a saber: decreto extraordinario 785 de 2005 y Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito). Por ello, solicitan a la Corte dictar fallo inhibitorio.

Sobre el primer cargo, algunos intervinientes coinciden en afirmar que la modificación que el decreto hizo de la norma contenida en la ley, no resulta una modificación de la esencia de los temas regulados en él. Y en dicho sentido no resulta contraria a la prohibición constitucional de expedir códigos mediante decretos extraordinarios. Entre otras cosas porque el decreto no es un código, y el tema modificado por el primero no corresponde al objetivo que pretendió regular el segundo. En este sentido, no son más que normas del mismo rango regulando un mismo asunto. Lo que no es razón suficiente para declarar una inconstitucionalidad.

Sobre este cargo, otro interviniente por el contrario, plantea que como quiera que la norma del Código de Tránsito establecía la acreditación de un requisito determinado para el cargo de agente de tránsito y el decreto demandado cambia este requisito, se ha presentado entonces una modificación a lo que en esencia regulaba la disposición del mencionado Código. En este orden de ideas, considera que la alteración sustancial no sólo de los temas que pretende regular un Código, sino de una disposición contenida en un Código, hace parte de la prohibición al Ejecutivo, de expedir Códigos mediante el uso de facultades

extraordinarias.

Respecto del segundo cargo, sostienen algunos, que la supuesta necesidad que los agentes de tránsito acrediten mínimo formación técnica o tecnológica, en razón de la naturaleza de sus funciones, es un argumento de conveniencia, que escapa al ámbito de control de constitucionalidad de la Corte Constitucional. Agregan que la naturaleza de los requisitos del cargo en cuestión, en relación con sus funciones, es acorde con la estructura jerárquica por la que se ha optado en los cargos de las entidades territoriales, ya que responde a los principios que inspiran la función pública. Esto en cuanto a que, a toda reorganización y nueva nivelación de empleos y funciones en la administración pública, subyace el estudio técnico respectivo que le presta viabilidad.

El Ministerio Público por su lado, considera que la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en decretos extraordinarios, que modifiquen otras contenidas en un código, sólo se da cuando un decreto de esta naturaleza altera la esencia de aquello que pretende regular el código en general. Se excluyen por ello, como razones de inexequibilidad, la modificación a disposiciones que traten temas marginales dentro de un código. Explica que cuando ello ocurre así, como es el caso bajo análisis, se está en presencia de dos normas de rango legal que disponen regulaciones disímiles, y ello no tiene alcance constitucional. De ahí, concluye que el tema relativo a los requisitos de los cargos en los empleos de las entidades territoriales, no es el tema principal ni el objetivo que pretendió regular el Código Nacional de Tránsito. Por lo tanto, que dicho tema haya sido regulado de manera diferente en un decreto extraordinario posterior, debe ser entendido como una regulación hecha por una norma legal que modifica otra del mismo rango normativo. Lo cual por sí mismo no genera sospecha de inconstitucionalidad. Al respecto del segundo cargo el Ministerio Público no hace referencia alguna.

5.- De conformidad con lo anterior, corresponde a la Corte Constitucional establecer con carácter previo: (i) si lo planteado en la demanda es una mera contradicción entre leyes, que

sugiere un problema de legalidad y no de constitucionalidad. Para lo cual, se explicará en qué eventos se utilizan leyes como parámetro de interpretación para determinar el alcance de normas Constitucionales. Luego de ello, (ii) si lo contemplado por los artículos 19, 20 y 21 del decreto ley 785 de 2005, corresponde a una modificación de lo estipulado en el parágrafo 2° del artículo 4° del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002), en lo relativo a los requisitos que se deben acreditar para acceder al cargo de agente de tránsito, todo como paso previo para determinar, si la eventual modificación representa una extralimitación del Ejecutivo en el uso de las facultades extraordinarias en el sentido de vulnerar de la prohibición de expedir Códigos mediante éstas (art 150-10 C.N). Y (iii) si se han vulnerado los principios que inspiran la función pública (art 125 y ss C.N), dado que la naturaleza de la funciones de los agentes de tránsito, implica acreditar una idoneidad distinta a la que exige la reclasificación de su cargo en la norma acusada.

Aclaración preliminar: en presente caso se argumenta correctamente cuando se utilizan normas de rango legal como parámetro de interpretación para determinar el alcance de las normas constitucionales.

6.- En el caso bajo análisis, tal como se ha expresado, los demandantes argumentan que la razón de la inconstitucionalidad es que las disposiciones demandadas vulneran lo establecido en una norma de rango legal, como lo es la Ley 769 de 2002, denominada Código Nacional de Tránsito Terrestre. No obstante, esta forma de argumentación, en virtud del principio pro actione1, resulta en ciertos casos acorde con los requisitos exigidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1992 para la presentación de las demandas de acción pública de inconstitucionalidad. Y, esto se explica a partir de lo siguiente:

La Corte ha sostenido persistentemente, cuando se ha referido a los rasgos generales del control de constitucionalidad, que éste consiste en el cotejo de disposiciones de rango legal con disposiciones de rango constitucional2, con el fin de verificar que las primeras no vulneren las segundas. Sin embargo, hay casos en que la vulneración de una norma de rango

constitucional sólo puede ser apreciada si se utiliza una ley como norma interpuesta. En ciertas ocasiones de la simple confrontación entre una norma constitucional (A) y la ley enjuiciada (B) no es posible apreciar la validez de esta última, pues el alcance pleno de la norma constitucional debe ser comprendido con una interpretación complementaria de ciertas leyes (C). Estas leyes que permiten determinar el alcance pleno de las normas constitucionales y de esta forma apreciar en un caso concreto la constitucionalidad de otra ley enjuiciada cumplen funciones de parámetro complementario o de norma interpuesta.

7. Por ejemplo para establecer si una determinada ley cumple las exigencias formales establecidas en el artículo 157 de la Constitución, tales como la exigencia de publicidad, el alcance de la norma constitucional debe determinarse con la comprensión de las normas de la ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso)3. Así, la vulneración de los trámites propios de procedimiento legislativo que configuran vicios con entidad suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, se pueden materializar a través de la infracción de disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992. Aunque, en este evento la justificación de la inconstitucionalidad no es propiamente la vulneración de las normas de la mencionada Ley 5ª, sino la infracción de normas constitucionales que contienen principios que pretenden garantizarse mediante los trámites establecidos en la norma de rango legal en cuestión4.

Otro supuesto, es el que se presenta cuando se estudia la constitucionalidad de un decreto ley expedido con fundamento en el artículo 150-10 de la Constitución. En este supuesto la confrontación entre Constitución (art. 150-10) y decreto ley no es suficiente para llegar a una conclusión sobre la validez del decreto ley, aquí será necesario utilizar como parámetro de interpretación la ley de facultades extraordinarias5.

8.- En este orden de ideas, cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad un ciudadano expresa que una ley es inconstitucional, y lo fundamenta en que la ley acusada contradice otra ley; no procede en principio estudio alguno de constitucionalidad, porque no habría cargo por vulneración de las disposiciones constitucionales. Pero cuando las

contradicciones entre dos leyes son presentadas como fundamento o expresión de la infracción de normas constitucionales, que por su estructura requieran acudir a parámetros de interpretación de rango legal, entonces se deberá admitir y estudiar para hacer un pronunciamiento de fondo.

9. Lo mismo se puede afirmar de la prohibición constitucional de modificar Códigos mediante decretos extraordinarios (art. 150-2 y art. 150-10 inc tercero C.N), que es objeto de análisis en la presente providencia. La infracción de esta prohibición, sólo es posible si un decreto extraordinario vulnera la esencia y la estructura de lo regulado por un Código. Pero – se insiste – la fundamentación de la inconstitucionalidad en este caso no sería la vulneración del Código, sino de la norma constitucional que prohibe que éste sea modificado por el decreto ley. Y, tal como los anteriores ejemplos también, el juez de control de constitucionalidad habrá de utilizar como parámetro, el contenido de la ley que contiene un Código pero, como medio para demostrar la infracción de una norma de la Constitución, en este caso el 150 superior, numerales 2 y 10 inciso tercero.

Estudio del primer cargo

Alcance de los artículos 19 y 20 del Decreto 758 de 2005, respecto del parágrafo 2° del artículo 4° del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002).

10.- Según el parágrafo 2° del artículo 4° del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) los cuerpos especializados de agentes de policía de tránsito que pertenezcan tanto a la Policía Nacional, como a los organismos de tránsito de las entidades territoriales, deben acreditar formación técnica o tecnológica en la materia. Dicha disposición reza:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“ARTÍCULO 4o. ACREDITACIÓN DE FORMACIÓN-PROGRAMAS DE SEGURIDAD.

(…)

PARÁGRAFO 2o. Los cuerpos especializados de Policía de tránsito urbano y Policía de Carreteras de la Policía Nacional y los cuerpos especializados de agentes de policía de tránsito dependientes de los organismos de tránsito departamental, metropolitano, distrital y municipal, deberán acreditar formación técnica o tecnológica en la materia.”

11.- Por su lado, el artículo 19 del Decreto 785 de 2005, al describir el listado de los empleos que conforman el nivel técnico en las entidades territoriales, no incluye el cargo de agente de tránsito. Y, el artículo 20 del mismo decreto clasifica este cargo dentro del nivel asistencial de los mencionados empleos.

12.- De este modo, lo estipulado por el parágrafo 2° del artículo 4° del Código Nacional de Tránsito, implicaba que quien aspiraba a formar parte de un cuerpo especializado de policía de tránsito de la Policía Nacional o de un organismo de tránsito de una entidad territorial, debía cumplir con el requisito de ostentar un título de educación superior como técnico o tecnólogo como mínimo. No de otra manera se puede interpretar la expresión “formación técnica o tecnológica”, sino a través de lo definido en este sentido por la Ley de Educación Superior (L.30/92). La cual, en su artículo 256, prescribe los distintos títulos que pueden ser conferidos por las diferentes instituciones de educación superior, y dentro de los cuales incluye los de técnico y tecnólogo. Y, que en la práctica corresponde, como se ha dicho, a estudios superiores.

Esto a su vez, era distinto a lo estipulado en el decreto 1569 de 1998, que prescribía otros

requisitos para acceder al cargo de agente de tránsito en las entidades territoriales, diferentes tanto a los del Código de Tránsito como a los del decreto demandado7.

13.- Por el contrario, a partir del decreto 785 de 2005, la exclusión del cargo de agente de tránsito del nivel técnico de los empleos de las entidades territoriales (art 19 D.785/05), y su subsiguiente clasificación en el nivel asistencial (art. 20 D.785/05), implica que para acceder a dicho cargo en un organismo de tránsito de una entidad territorial, se deben cumplir otros requisitos. Éstos son los contemplados en el artículo 13 del decreto en mención. Pues de conformidad con la remisión del parágrafo 1° del artículo 21 del mismo, los empleos del nivel asistencial tendrán los requisitos del mencionado artículo 138.

En este orden, quien aspire al cargo de agente de tránsito en un distrito o municipio de categorías especial, primera, segunda o tercera, deberá acreditar mínimo educación básica primaria; y en un distrito o municipio de categorías cuarta, quinta y sexta, deberá acreditar mínimo tres años de educación básica primaria. Lo que en términos prácticos significa, que en el primer caso el requisito consiste en cinco (5) años de primaria (art. 21 L.115/94)9 y en el segundo en tres (3) años de primaria (art. 21 L.115/94). El texto del artículo 13 del decreto 785 de 2005 es el siguiente:

"ARTÍCULO 13. COMPETENCIAS LABORALES Y REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LOS EMPLEOS. De acuerdo con la categorización establecida para los Departamentos, Distritos y Municipios y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, las autoridades territoriales deberán fijar en los respectivos manuales específicos las competencias laborales y los requisitos, así:

(…)

13.2.5. Nivel Asistencial

13.2.5.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Terminación y aprobación de educación básica primaria.

Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia.

13.2.5.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías cuarta, quinta y sexta:

Mínimo: Terminación y aprobación de tres (3) años de educación básica primaria.

Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia."

14.- De lo anterior concluye la Corte, en primera instancia, que los requisitos exigidos en una y otra norma difieren ostensiblemente en cuanto a lo que se les exige a quienes quieran acceder al cargo de agente de tránsito en un organismo de tránsito de una entidad territorial. Y en segundo término, si bien la disposición contenida en el Código se refería en general a quienes pretendieran conformar los "cuerpos especializados de agentes de policía de tránsito" pertenecientes tanto a la Policía Nacional como a las entidades territoriales, la clasificación del decreto ubica a los segundos en el nivel asistencial con otros requisitos. Por lo que se presume que para éstos, se modifica lo establecido en el mencionado código, e igualmente que el alcance de dicha modificación no incluye a los agentes de tránsito de la Policía Nacional. De ahí, que se pueda afirmar que las normas acusadas, en efecto y tal como se plantea en la demanda y en algunas intervenciones, y también la Vista Fiscal, modifican lo relativo a los requisitos para acceder al cargo de agente de tránsito en las entidades territoriales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Jurisprudencia constitucional sobre la prohibición al Ejecutivo de expedir códigos mediante el uso de facultades extraordinarias.

15.- La Corte Constitucional se ha ocupado de la determinación del alcance de la prohibición, de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República o de hacer uso de ellas, para la expedición de Códigos, prescrita en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. La interpretación de la mencionada prohibición se ha desarrollado en la jurisprudencia de esta Corporación, a partir de una interpretación sistemática del citado numeral 10 del artículo 150 superior junto con su numeral 210, según la cual (i) resulta contrario al orden constitucional no sólo expedir códigos mediante decretos-leyes, sino modificarlos por medio de ellos de manera sustancial, en los temas que pretenden regular. Como consecuencia de esta interpretación, se ha sostenido también, entonces, (ii) que las modificaciones a disposiciones normativas contenidas en códigos, hechas por otras disposiciones contenidas en decretos expedidos en virtud de facultades extraordinarias, son en principio constitucionales, salvo que dichas modificaciones versen sobre la estructura y la esencia de un código. Esto por cuanto, precisamente, la prohibición en cuestión se extiende sólo a aquellas modificaciones que alteren la estructura y la esencia de la materia regulada por el código. Este criterio fue sistematizado por esta Corte en sentencia C-140 de 2001, en los siguientes términos:

“Esta Corte tiene bien definido que no toda modificación de un código por un decreto ley es inconstitucional. En efecto, tal y como lo han señalado las sentencias C-252 de 1994, C-296 de 1995, C-077 de 1997 y C-046 de 1998, la prohibición del artículo 150-10 de la Constitución para otorgar facultades extraordinarias para la expedición de códigos no se extiende a toda aquella disposición que pueda eventualmente hacer parte de un determinado código.

Así, la sentencia C-296 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, tuvo que estudiar un cargo dirigido contra los artículos 95 a 99 del decreto 2535 de 1993, que regulan lo que sucede con las armas y explosivos vinculados a un proceso penal o civil, pues el actor consideraba que esas disposiciones no podían ser expedidas en ejercicio de las facultades extraordinarias, ya que modificaban los códigos procesales penal y civil. La Corte no acogió los argumentos del demandante pues consideró que esas disposiciones no habían alterado esos estatutos procesales pero la sentencia agregó que incluso sí hubieran modificado parcialmente esos códigos, "tampoco se habría incurrido en inconstitucionalidad por este motivo, debido a que se trataría simplemente de una reforma parcial que no afecta la estructura general del Código, ni establece la regulación sistemática e integral de una materia y, por lo tanto, no vulnera el principio democrático que el Constituyente quiso proteger con la prohibición de que trata el tercer inciso del numeral décimo del artículo 150 de la Carta".

Por su parte, la sentencia C-077 de 1997, MP Antonio Barrera Carbonell, reiteró el anterior criterio. En esa ocasión, la Corte tuvo que examinar el cargo contra los artículos 143 y 144 del Decreto 2150 de 1995, según el cual, esas disposiciones no podían ser dictadas por un decreto extraordinario, por cuanto implicaban una modificación del Código Civil y del Código del Comercio. La Corte rechazó esa acusación, no sólo porque constató que ese decreto extraordinario no había modificado esos códigos sino además porque consideró que incluso si lo hubiera hecho, no se hubiera generado una inexequibilidad "por tratarse de aspectos que no afectarían la estructura normativa de dichos códigos". La Corte sintetizó entonces, en esa misma providencia, su doctrina sobre este tema en los siguientes términos:

<Como quedó definido en las sentencias C-252/94 y C-296/95, no toda reforma a la legislación que toque de algún modo con una materia regulada en un código, se encuentra limitada por el precepto del art. 150-10 de la Constitución que prohibe el otorgamiento de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, dentro de las cuales se comprenden los cambios esenciales o las modificaciones de cierta envergadura o magnitud que comprometen su estructura normativa. Por lo tanto, no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general

de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia. (subrayas no originales)>

Conforme a lo anterior, para determinar si una disposición expedida en uso de facultades extraordinarias desconoce la prohibición del artículo 150 ord 10 de la Carta, es necesario examinar si los contenidos normativos así promulgados implican o no una modificación sustantiva de la estructura de un código."11

16.- Metodología del Control de Constitucionalidad. Lo anterior quiere decir que el juez constitucional, ante la reforma o modificación de una disposición contenida en una ley que tiene por título "código", por parte de otra contenida en un decreto extraordinario dictado por el Ejecutivo, (i) debe revisar el contenido de la ley modificada y determinar si efectivamente se trata de un código, pues el título de ésta, si bien es un elemento necesario, no es suficiente para establecer su naturaleza y características de tales. Y, (ii) una vez establecido la condición de código de la ley modificada, se procede a establecer cuál es la materia principal; que en estas leyes es, por una parte, la relativa a los fines, valores, principios y bienes jurídicos que sirven de criterio teleológico de interpretación para todo el área del derecho que se regule, y de otra, las normas que tengan como contenido criterios o pautas de interpretación propias de sistema o subsistema jurídico que regule. En caso de que estas materias principales contenidas en la ley que contiene el código sean modificadas se verificará la infracción de la limitante contenida en el inciso tercero del articulo 150.10 de la Constitución en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación.

17.- En este orden de ideas, también puede concluirse que aquellos temas ajenos a los que son propios de la regulación y sistematización de un código, pero que igualmente están regulados en disposiciones del mismo, pueden ser modificados por decretos extraordinarios. Y, dicha posibilidad surge en aplicación de la regla general según la cual las normas de rango

legal, tal como son los códigos, pueden ser derogadas o modificadas por normas del mismo rango, tal como los decretos con fuerza de ley.

18.- Tenemos entonces que el primer paso para realizar un control de constitucionalidad para determinar si se produce una extralimitación en el decreto-ley 785 de 2005, exige que el juez constitucional identifique cuáles normas de rango legal son códigos y cuáles no, con el fin de aplicar tanto el criterio que se acaba de explicar, como la prohibición general que un cuerpo normativo, en la modalidad de un código, se expida o se estructure a partir de decretos extraordinarios. Al respecto, recientemente esta Sala sistematizó los criterios jurisprudenciales alrededor de la noción de código en el sistema jurídico colombiano.

Concepto de código en el sistema jurídico colombiano

19.- En sentencia C-340 de 2006 se recogieron los elementos conceptuales que la Corte Constitucional ha desarrollado con el fin de delimitar el concepto de código. Se sostuvo entonces, que "…en el concepto de código, confluyen varios elementos a saber: (i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código." Esta delimitación conceptual fue justificada a partir de los distintos pronunciamientos jurisprudenciales que trataron el tema:

"(…) la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado que por código debe entenderse <la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total>12, o todo cuerpo normativo único revestido de fuerza obligatoria <que regula de forma metódica sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del

derecho>13. También ha precisado que todo Código es una sistematización, pero no todo orden sistemático es un código14.

En este sentido, la regla constitucional de competencia establecida en el numeral 2° del artículo 150 de la Constitución y complementada por la prohibición del numeral 10 del artículo 150 Superior, conduce a que el legislador no pueda habilitar al Ejecutivo para que adopte un único conjunto normativo en el cual se sistematicen, integren, incorporen y armonicen las normas vigentes sobre una determinada rama del derecho. Para estos efectos, ha señalado la jurisprudencia15, es intrascendente la denominación que la norma habilitante le de a ese cuerpo legal, pues de todas formas una autorización conferida en los referidos términos estaría desconociendo el mencionado precepto superior. [C-340 de 2006]

Esta línea jurisprudencial ha permitido la aplicación adecuada de la regla consistente en reservar al Congreso de la República la regulación de códigos (art. 150 nums 2 y 10 C.N). Y también, hacer efectiva la prohibición de su expedición y modificación por parte del Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias así:

a. El primer requisito, que hace relación al carácter único del cuerpo normativo denominado "código", sugiere que no pueden existir dos códigos, o dos normas que sobre una misma área temática tengan normas o reglas contradictorias. La elaboración de códigos tiene un carácter restrictivo que depende de su pretensión de coherencia y busca evitar la dispersión normativa propia de un Estado de Derecho con hipertrofia normativa. No pueden establecerse varios códigos en una misma área o división del Derecho.

a. El segundo requisito, al exigir que el "código" se refiera a una rama específica del derecho, procura que el objeto de la ley sea el de proporcionar reglas de interpretación propias de un

área o subarea del Derecho que tenga elementos o contenidos que deban ser diferenciados de otras; así como, proporcionar normas que precisen, con propósitos de interpretación teleologica, fines, valores, normas de propósito o cometidos (tal y como sucede con los bienes jurídicos en el ordenamiento penal, entre otros).

c) Además de lo anterior (que es el núcleo o tema principal "la estructura y esencia" del "código"), se exige también que un "código" contenga pretensiones de exhaustividad, esto es, la mayor cantidad posible de normas sobre esa área del derecho. Ahora bien, que sea un área del Derecho o una subdivisión de éste, hace que la mencionada pretensión de exhaustividad, sea eso justamente, una pretensión, pues es imposible que todas las regulaciones que puedan existir sobre determinada área del Derecho estén contenidas en un "código". Por eso, hay que dar cabida a que puedan referirse a temas no esenciales de un "código", otro tipo de leyes como en este caso decretos leyes.

d) En lo que toca con la manifestación expresa del legislador de denominar a una ley "código", debe entenderse que el título de una ley no le concede a ésta el carácter de ley especial. Esto por si sólo no es un requisito que pueda bastarse a sí mismo, sino que requiere que exista coincidencia con los anteriores exigencias, de tal manera que el legislador no puede hacer de leyes ordinarias leyes estatutarias, por el sólo hecho de titularlas como estatuto, ni leyes marco u orgánicas porque así se diga en el titulo. La titulación tiene como objetivo identificar el contenido pero no tiene la virtualidad de establecer per se la naturaleza jurídica de la ley. Una potestad de estas características supondría la posibilidad del Congreso de disponer de la norma constitucional, esto es, a una ley que sea un "código" no darle ese titulo, y otras que no lo sean darle esa condición.

20.- En este orden de ideas, cabe señalar entonces, que de la aplicación estricta de los criterios desarrollados por la Corte para identificar si un cuerpo normativo configura o no un "código", se deriva que la Ley 769 de 2002 denominada Código Nacional de Tránsito Terrestre, no cumple prima facie con dichos criterios: (i) La ley 769 en mención, no regula

una específica área del derecho, no coincide con una división o subdivisión de éste, sus disposiciones no requieren de interpretación especial, no tiene valores o bienes jurídicos diferentes del derecho administrativo o comercial, ni reglas de interpretación diferentes a otras ramas del derecho. Esta ley regula un tema, como se hace en toda ley, y trata varios aspectos que hacen parte de una misma unidad temática, pero esto no es un elemento diferenciador que permita hablar de "código". De otro lado, (ii) que la ley 769 de 2002 tenga la denominación "código", es decir, que tenga ese título, no es suficiente para que su cuerpo normativo sea tomado como tal. La denominación no es el fundamento exclusivo de un "código", y tal como se ha explicado, que la existencia de un "código" dependa de su título – se insiste – equivaldría a que el Congreso dispone del contenido del inciso 3 del art. 150 de la Constitución, lo cual resulta inaceptable.

21.- No siendo pues, la Ley 769 de 2002 un "código", podría ser reformada en cualquiera de sus temas y sin restricción o condiciones de esencia o estructura. Pero en el evento, que no es el caso, de que la mencionada Ley 769 de 2002 se considere un "código", no se daría tampoco la segunda exigencia. Esto es, que se trate de una afectación de la sustancia, esencia o de la estructura de un "código", primero porque lo esencial de un "código" no está presente en la ley, y segundo porque se trata de una regulación que es accesoria respecto de la temática de la ley.

Así, en gracia de discusión puede afirmarse que el legislador ha querido independizar en el mayor grado posible los temas referidos al transporte terrestre, y en ese sentido ha creado un cuerpo normativo integral para regular este tema, y en consecuencia lo ha denominado "código". Por ello, la Corte se ocupará, no obstante lo anterior, de si en el caso bajo análisis se ha modificado una parte sustancial de la Ley 769 de 2002, denominada Código Nacional de Tránsito, por medio del decreto ley 785 de 2005.

Los artículos acusados no determinan la modificación sustancial de los temas que son objeto de regulación en la ley 769 de 2002 (denominada Código de Tránsito), ni configuran un

“código”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

23.- Ahora bien, por su lado el decreto 785 de 2005, versa sobre “el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales”. Y, la materia en la que toca con lo estipulado en la Ley en cuestión denominada “código”, se refiere justamente a la clasificación y a los requisitos para acceder al cargo de agente de tránsito en las entidades territoriales.

De otro lado, dicho decreto no configura un “código”, pues regula a penas temas accesorios a la estructura de las entidades territoriales, el régimen laboral que las rige, entre otros.

24.- Por ello, la Corte Constitucional encuentra que, si bien el parágrafo 2º del artículo 4º de la Ley 769 de 2002 establecía un criterio determinado referido a los requisitos que deben ostentar quienes aspiren a ciertos cargos de agente de tránsito, esto no es la materia que el legislador pretendió regular sistémica y exhaustivamente en dicha ley. Por tanto, el hecho que en los artículos 19 y 20 del Decreto-ley 785 de 2005, hayan modificado el mencionado criterio estableciendo otro, no vulnera ni sustancial ni someramente, materia alguna que conforme el objeto principal de regulación de la ley que el legislador titulo “código”.

De ahí que no exista incumplimiento de la prohibición constitucional de expedir o modificar códigos mediante decretos extraordinarios, por lo cual las normas acusadas serán declaradas exequibles por el cargo en cuestión.

Estudio del segundo cargo

25.- Como se dijo más arriba, la demanda explica además, que el sustento constitucional de la función pública prescrito en el artículo 125 superior, determina que la implementación de la carrera administrativa busque la realización de principios tales como eficacia y eficiencia de la misma. Con base en la jurisprudencia de esta Corporación, plantea que ello deriva a su vez en la búsqueda por conformar la administración con personas aptas desde el punto de vista de su capacitación y su idoneidad, para las funciones que desempeñan a nombre del Estado. A partir de ello, se concluye que de conformidad con las funciones asignadas a los agentes de tránsito, tanto en el Código Nacional de Tránsito como en el de Procedimiento Penal y en la Ley 105 de 1993, los nuevos requisitos exigidos en el decreto demandado no dan cuanta de la idoneidad que implican dichas funciones. Por lo que se vulneran los principios constitucionales que inspiran la organización de la función pública a la luz del artículo 125 de la Carta.

26.- En la práctica, tal como se explicó en el acápite referido al alcance de las normas demandadas, el análisis de la Corte Constitucional al segundo cargo, toma como punto de partida el hecho que la modificación cuestionada a los requisitos para calificar al cargo de agente de tránsito en las entidades territoriales, implica que la exigencia mínima de formación académica, pasó de formación técnica o tecnológica (parágrafo 2° art 4° L.769/02)16 a mínimo cinco (5) de educación básica primaria en departamentos, distritos o municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera; y, a mínimo tres (3) años de educación básica primaria en distritos o municipios de categorías cuarta, quinta y sexta. Por lo que, tal como se demostró en el acápite anterior, la exigencia vigente para acceder a este cargo en los organismos de tránsito de las entidades territoriales, consiste en formación básica primaria (cinco (5) años) en unos casos y en tres (3) años de primaria en otros.

Sobre esta base, la Corte analizará a continuación si esta exigencia da cuenta de la capacitación e idoneidad necesarias para atender adecuadamente las funciones, que el

ordenamiento jurídico y el mismo Estado colombiano, han encargado a los agentes de tránsito. Para ello, se hará referencia a los (i) criterios constitucionales que respaldan la exigencia de calidades y cualidades determinadas para ocupar cargos en la administración pública, y a (ii) la naturaleza de las funciones de los agentes de tránsito.

Necesidad de acreditación de idoneidad para desempeñar cargos en la administración pública.

27.- El Constituyente de 1991, quiso implementar la actividad de la administración pública, encaminada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art 2 C.N), mediante la regulación de la función pública. A partir de ello estableció normas constitucionales (arts 122 a 131 C.N) tendientes a regular las condiciones en las cuales los ciudadanos pueden servir al Estado como agentes encargados de desarrollar sus tareas. El artículo 125 superior, prescribe una de las herramientas más relevantes para la adecuada organización de los ciudadanos que conforman el personal que actúa en nombre del Estado para el cumplimiento de sus fines. Esta herramienta es la carrera administrativa, cuyo sentido genérico es disponer que todo ciudadano que cumpla con "los méritos y calidades" (art. 125 C.N) correspondientes a las "funciones detalladas" de su empleo (art. 122 C.N), puede ingresar, mantenerse o ascender en los distintos cargos que prevé la administración. Así mismo, si no cumple con esto, no podrá ingresar o será retirado de la misma.

Igualmente, el artículo 209 de la carta de 1991, establece los principios a partir de los cuales las autoridades administrativas persiguen el cumplimiento de los fines del Estado. Así, el Constituyente prescribió que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se basa, entre otros, en la eficacia, celeridad e imparcialidad. De ahí, que cobre mayor importancia el proceso de conformación de la administración a partir de los criterios que informan la carrera administrativa. Pues, ésta debe satisfacer el cumplimiento de los fines que la Constitución coloca en cabeza de la administración pública (art 209 C.N). "En esa misma línea de pensamiento, más recientemente la Corte en sentencia C-954 de 2001,

recogiendo la jurisprudencia sobre la carrera administrativa como regla general para el acceso a los empleos públicos, señaló que la justificación de esa regla de acceso a la administración pública, encuentra su fundamento constitucional en los objetivos que persigue la función pública, que no son otros que los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2 superior, así como en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, que rigen la función administrativa, en virtud de los dispuesto por el artículo 209 de la Ley Fundamental"17

28.- De este modo, la disposición de la carrera administrativa como forma de llevar a cabo la función pública y la función administrativa de una manera adecuada, responde a fines constitucionales dentro de los cuales se ha incluido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aquel referido a la aptitud e idoneidad de quienes pretenden desempeñar tareas en pro de satisfacer los fines del Estado. "En numerosas ocasiones18, la Corte se ha pronunciado en relación con los fines que orientan la carrera administrativa en Colombia. En tal sentido, existen unas claras líneas jurisprudenciales en el sentido de que aquélla (i) permite al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados19 ; (ii) asegura que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado20; (iii) permite seleccionar adecuadamente a los servidores públicos y garantiza que no sean los intereses políticos, sino las razones de eficiente servicio y calificación, las que permitan el acceso a la función pública en condiciones de igualdad 21; y (iv) asegura la vigencia de los principios de eficiencia y eficacia en el servicio público, la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, así como los derechos subjetivos reconocidos mediante el régimen de carrera administrativa22." [C-733 de 2005] [Énfasis fuera de texto]

29.- En el mismo sentido, se ha sostenido también que la incorporación de los cargos y empleos estatales al sistema de carrera administrativa, constituye un presupuesto esencial

para la realización los siguientes propósitos constitucionales:

"i.) Por una parte, el de la garantía de cumplimiento de los fines estatales, en la medida en que permite que la función pública, entendida como "el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines"23, pueda desarrollarse por personas calificadas y seleccionadas bajo el único criterio del mérito y de calidades personales y capacidades profesionales, para determinar su ingreso, permanencia, ascenso y retiro del cargo, bajo la vigencia de los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, imparcialidad y transparencia24.

ii.) Por otra parte, el de la preservación y vigencia de los derechos fundamentales de las personas de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y ejercitar su derecho al trabajo en igualdad de condiciones y oportunidades, con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo (CP, arts. 2o., 40, 13, 25, 40, y 53).

iii.) Tampoco se puede perder de vista que el respeto al sistema de carrera administrativa hace vigente el principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública incorporado a dicho sistema y a ascender dentro de dicha carrera." [C- 1177 de 2001] [Énfasis fuera de texto]

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Existe pues, una relación necesaria entre los requisitos que permiten ocupar un empleo en la administración, las funciones de éste y los mecanismos para evaluar la responsabilidad y cumplimiento en el desempeño en su ejercicio. Lo cual a su vez influye directamente no sólo en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos por parte del Estado y en su propia organización, sino incluso, en la asignación salarial que ostente el empleo. Esta relación necesaria implica pues, que los requerimientos que la administración determine para un empleo, son directamente proporcionales a las funciones que se pretendan satisfacer a través de él. Así, los empleos cuyos deberes involucran responsabilidades y complejidad significativas, deben exigir calidades que igualmente acrediten el manejo y capacidad para asumirlos. Por lo cual, el legislador debe establecer requerimientos que permitan acreditar idoneidad en campos concretos, así como la capacidad respectiva que subyace a ellos.

Funciones de los agentes de tránsito en Colombia

31.- El legislador colombiano ha establecido importantes funciones en cabeza de los agentes de tránsito, en especial mediante las leyes 105 de 199325, 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal). De conformidad con el artículo 8° de la Ley 105 de 199326, los agentes de tránsito tienen como tarea fundamental "velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte, por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas". Lo cual les da el carácter de autoridad tal como lo establece también el Código Nacional de Tránsito (L.769/02), en su artículo 2°, al definir que agente de tránsito es "todo funcionario o persona civil identificada que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales."27 E igualmente al incluirlo en su artículo 3°, explícitamente como una autoridad de tránsito.28

A su vez, los agentes de tránsito deben responder por el cumplimiento y satisfacción de los principios rectores de la organización del transporte en Colombia. Así, según el literal e) del

artículo 2° de la Ley 105 de 1993 “la seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte.” Por ello su misión se ha extendido a funciones “de carácter preventivo, de asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías y de carácter sancionatorio para quienes infrinjan las normas.”29

32.- De otro lado, la facultad sancionatoria que ostenta, incluye frente a los conductores de toda clase de vehículos, a ciclistas y peatones, no sólo la posibilidad de “amonestación, multa, inmovilización del vehículo y retención preventiva del vehículo”30, entre otras, sino también la obligación en el seguimiento de varios procedimientos para hacer cumplir las normas de tránsito. Por ejemplo el procedimiento ante la comisión de una contravención por parte de un ciudadano31, el procedimiento en casos de daños materiales en los que sólo resulten afectados vehículos, inmuebles, cosas o animales y no se produzcan lesiones personales32, el procedimiento en caso de presunta embriaguez de los conductores33 y aquel que se debe seguir en casos de hechos que puedan constituir infracción penal34.

33.- En este último caso, los agentes de tránsito tienen facultades de policía judicial. En efecto el Código Nacional de Tránsito en su artículo 148, dispone que “en caso de hechos que puedan constituir infracción penal, las autoridades de tránsito tendrán las atribuciones y deberes de la policía judicial, con arreglo al Código de Procedimiento Penal.” A su turno el artículo 202 del nuevo Código de Procedimiento Penal (L.906/04), prescribe que las autoridades de tránsito ejercen permanentemente y de manera especial en lo que les corresponde, funciones de policía judicial35. De esta manera, el diseño del nuevo procedimiento penal dispone que los servidores públicos que ejerzan, en lo que les competa, tareas de policía judicial, ante la posible comisión de un delito “realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.”36

De lo anterior resulta claro, que entre otras, lo referente al cumplimiento de las normas de tránsito y los accidentes relacionados con ello, que deriven en la iniciación o desarrollo de un proceso penal, debe ser manejado en primera instancia por los agentes de tránsito. Esta tarea incluye pues, no sólo el manejo técnico de pruebas, sino, como se establece a lo largo del Código de Procedimiento Penal, la posibilidad de incautación u ocupación de bienes con fines de comiso37, destrucción del objeto material del delito38; así como el deber de brindar a las presuntas víctimas información integral sobre los derechos y autoridades que los asisten39. También, "el servidor público de policía judicial podrá ser citado al juicio oral y público a rendir testimonio con relación al caso."40

34.- Cabe concluir entonces, que la labor de los agentes de tránsito, tiene una importante incidencia en la satisfacción de los principios que inspiran la regulación del transporte de Colombia. Así, la aplicación de dicha regulación involucra tanto el carácter pedagógico como impositivo de ésta. La calidad de autoridad de los agentes de tránsito, sugiere que sobre ellos recae la garantía de la seguridad de los ciudadanos y del debido proceso en la imposición de las sanciones propias derivadas del incumplimiento de las normas de transporte. Y, las funciones de policía judicial inciden igualmente en el respeto por el debido proceso, de personas involucradas en procesos penales a raíz de accidentes de tránsito o vulneraciones a las disposiciones del Código Nacional de Tránsito.

Sobre la seguridad de los ciudadanos como fin constitucional protegido a través de las normas de tránsito y transporte, así como sobre la garantía del debido proceso en la imposición de sanciones administrativas y en el proceso penal, se ha pronunciado la Corte Constitucional en múltiples ocasiones.

35.- Respecto de la necesidad de regular el transporte, surgida del carácter peligroso de las actividades de tránsito, la Corte ha sostenido que esta regulación propugna por resguardar la seguridad de los ciudadanos en su integridad y sus bienes. En sentencia C-530 de 2003 se dijo:

“El tránsito terrestre es una actividad que juega un papel trascendental en el desarrollo social y económico, y en la realización de los derechos fundamentales. A esta actividad se encuentran ligados asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (CP art. 24) y el desarrollo económico. Pero la actividad transportadora terrestre implica también riesgos importantes para las personas y las cosas. Por lo anterior, <resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad> 41, lo cual supone una regulación rigurosa del tráfico automotor.42

La importancia y el carácter riesgoso del tránsito terrestre justifican que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las personas y los bienes. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad <frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas>43. Así, el control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador.”44

Además, la Corte ha establecido que las normas mismas del Código Nacional de Tránsito, tienen como uno de sus fines principales la seguridad vial, y resulta un fin constitucionalmente válido “pues se encuentra acorde con lo previsto en la Constitución respecto del deber que tienen las autoridades de la República de proteger a todas las personas, en su vida, honra, bienes, y derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Y, desarrolla fines esenciales del Estado como la prosperidad general, la garantía de la efectividad de principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como la convivencia pacífica (C.P. art.2º), pues,

<...si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos...>45". [C-1090 de 2003]

36.- Ahora bien, respecto de la garantía del debido proceso en la imposición de sanciones administrativas por parte del Estado a los ciudadanos, en lo que se refiere a las sanciones por incumplimiento de las normas de tránsito, esta Corporación ha destacado los principios del derecho administrativo sancionador, "puesto que en general la investigación y sanción de las infracciones de tránsito son atribuidas a autoridades administrativas. Este derecho administrativo sancionador es una manifestación de poder jurídico necesario para la regulación de la vida en sociedad y para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones y realizar sus fines.46"47

De este modo, la facultad sancionadora de las autoridades administrativas encuentra sus límites, en las garantías con que todo ciudadano cuenta para impedir la injerencia del estado en su libertad individual. La imposición de una sanción de tránsito puede significar para un ciudadano, desde el pago de una suma de dinero, hasta la imposibilidad de usar un vehículo de su propiedad; y en dicho sentido la potestad de las autoridades que están facultadas para hacerlo, debe complementarse con el respeto por las garantías sustanciales del debido proceso. Por ello la Corte ha concluido que "la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración – correctiva y disciplinaria- está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales (CP art. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción."48

37.- Otro tanto puede decirse de las garantías del debido proceso en el proceso penal. "[E]l derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además

sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso."49 Más aún, en materia de manejo de pruebas como ejercicio de la función de policía judicial, tal como ocurre con los agentes de tránsito, está de por medio la convicción de la autoridad judicial para condenar o absolver y la posibilidad de desarrollar adecuadamente el principio de contradicción de los ciudadanos sindicados por delitos penales. De modo que la corrección en la actuación de los mencionados agentes de tránsito, es indispensable para garantizar los derechos fundamentales de quienes se enfrentan al Estado en un proceso penal.

38.- En resumen, las funciones de las autoridades de tránsito están enmarcadas por la necesidad de la administración de garantizar la seguridad, la vida, la integridad y los bienes de los ciudadanos, frente a la actividad del tránsito terrestre. De este modo, los agentes de tránsito como autoridades están encargados de (i) enseñar y promulgar el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte con un fin preventivo50, (ii) aplicar las normas de tránsito y transporte y hacer efectivas las sanciones que en ellas se contemplan51; (iii) aplicar normas de tránsito y transporte que implican el desarrollo de procedimientos, en situaciones especiales derivadas de la actividad del tránsito, tales como contravenciones, daños materiales, embriaguez de conductores o infracciones penales52 y (iv) cumplir funciones de policía judicial53.

Una vez determinada la incidencia de las funciones de los agentes de tránsito en el sistema jurídico colombiano, la Corte Constitucional analizará si los requisitos exigidos para ostentar este cargo en los organismos de tránsito de las entidades territoriales, contemplados en el decreto demandado, están acordes con ellas.

Falta de proporcionalidad entre los requisitos exigidos para ser agente de tránsito dependiente de los organismos de tránsito de las entidades territoriales y las funciones asignadas a quienes ocupan este cargo.

39.- Para la Corte Constitucional resulta claro que la figura de autoridad que representan los agentes de tránsito, está sustentada en el carácter esencial de las labores que el legislador le ha encomendado. Todas estas, encaminadas a garantizar valores constitucionales fundantes, como la seguridad de los ciudadanos y el debido proceso, tanto en la actividad administrativa sancionadora, como en los procesos penales judiciales, según se ha explicado. De otro lado, en lo que respecta a estas autoridades de tránsito cuando son dependientes de organismos de tránsito de las entidades territoriales, el legislador ha estipulado que basta ostentar mínimo cinco (5) de educación básica primaria en departamentos, distritos o municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera; y, mínimo tres (3) años de educación básica primaria en distritos o municipios de categorías cuarta, quinta y sexta. La Sala considera, que por la naturaleza de las funciones que desempeñan y su especial incidencia en principios primordiales de la Carta de 1991 y en los derechos fundamentales de los ciudadanos, la exigencia de idoneidad resulta precaria y en consecuencia inconstitucional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

40.- Sobre el primer aspecto, cabe señalar que la Corte Constitucional se ha servido recurrentemente de la metodología consistente en utilizar como factor de ponderación, las normas legales existentes sobre temas cuya regulación es presumiblemente desproporcionada. Este es el caso del análisis de proporcionalidad del quatum de las sanciones penales. Así, se ha sostenido que un punto válido de comparación para determinar si una sanción penal es desproporcionada, lo constituye otras normas penales. Por ejemplo, recientemente se consideró en sentencia C- 897 de 2005, que la pena establecida para la conducta de desconocimiento de las órdenes dictadas por el juez en una audiencia pública sean atendidas, resultaba desproporcionada; pues entre otras cosas, era la misma pena aplicable al delito de fraude a resolución judicial. Y, una y otra conducta – sostuvo la Sala Plena – distan mucho de merecer la misma sanción54.

41.- Por ello, la Corte considera que un punto de comparación ineludible, para sustentar la precariedad del requisito establecido en las normas demandas del decreto ley, es la exigencia, en cuanto a la preparación específica, que se exige a los agentes de tránsito que pertenecen a los cuerpos especializados de tránsito de la Policía Nacional. De conformidad con el artículo 8° del Decreto 1791 de 200055, las condiciones generales de ingreso a la Policía Nacional incluyen ser bachiller como mínimo, según el programa y el grado al que se quiera ingresar (agente, suboficial, nivel ejecutivo u oficial)56. Así mismo, para acceder al cuerpo especializado de policía de tránsito en la Policía Nacional, se debe ostentar la calidad de miembro de dicha Institución, por lo que quienes conforman el mencionado cuerpo especializado deben ser bachilleres. Además, los distintos grados que ofrece la Policía Nacional en su estructura exigen estudios previos57, por lo que se puede concluir que estos agentes de tránsito ostentan una preparación específica como funcionarios investidos de autoridad.

42.- La idoneidad que acreditan los agentes de tránsito de los cuerpos especializados de la Policía Nacional, establece una distinción injustificada respecto de aquella que acreditan los agentes de tránsito dependientes de los organismos de tránsito de las entidades territoriales. Esto, por cuanto ambos aplican las mismas normas y tienen las mismas facultades sancionadoras y de policía judicial. La Corte no encuentra razonable que algunos ciudadanos estén sometidos a autoridades de tránsito cuya preparación para ejercer autoridad sea precaria, respecto de otras autoridades que cuentan con capacitación específica para ello.

43.- Lo anterior permite afirmar a la Corte, que incluso la formación en educación básica (nueve (9) grados) o en educación media (once (11) grados)58, ha sido considerada por el legislador como insuficiente para ejercer autoridad, mediante la aplicación de normas y sanciones contempladas en ellas, y mediante las funciones de policía judicial, que como se ha dicho, incide directamente en la garantía del derecho fundamental al debido proceso de los ciudadanos. Sin embargo ello no quiere decir que los requerimientos, para los agentes de tránsito según pertenezcan a la Policía Nacional o a los organismos de las entidades territoriales, deban ser idénticos. Esto forma parte del ámbito de configuración del legislador,

pues corresponde al establecimiento de necesidades que pueden variar por el hecho de pertenecer o no a la Policía Nacional, o por el hecho de pertenecer a determinado orden territorial. Aunque, esto no quiere decir tampoco que el legislador pueda, como es el caso, establecer requisitos que no den cuenta de la idoneidad que las labores de un agente de tránsito exige, en razón a la misión que despeña.

44.- De otro lado, considera la Corte que es también posible que los agentes de tránsito de los organismos de tránsito de las entidades territoriales, satisficieran la idoneidad para enfrentarse a la aplicación e interpretación de normas jurídicas, mediante la preparación específica en este tema. Lo cual superaría la situación de inconstitucionalidad encontrada por esta Sala. Pero lo cierto es que la ley no establece requisitos adicionales a los contemplados en el artículo 13 del decreto 785 de 2005 y, como se dijo, esta preparación específica únicamente corresponde a la estructura de la Policía Nacional, por lo cual son los agentes de tránsito pertenecientes a esta Institución, quienes cumplen con ella.

45.- Ahora bien, no sólo el hecho que los agentes de tránsito pertenecientes a la Policía Nacional, reciban preparación específica para ejercer como tales, permite concluir a la Corte que el requisito estudiado en esta sentencia es insuficiente para los demás agentes de tránsito; teniendo en cuenta además sus funciones y facultades, así como sus deberes frente a los derechos de los ciudadanos. También, se puede acudir a las normas que ordenan la educación básica y secundaria en nuestro país, las cuales permiten establecer un criterio objetivo para determinar si son proporcionales o no las exigencias en materia de requisitos para el cargo de agente de tránsito en las entidades territoriales.

De hecho, dentro de los objetivos de la educación básica en Colombia, la cual consta de nueve (9) grados (art.19 L.115/94. Ley General de Educación), se encuentra precisamente el de “desarrollar las habilidades comunicativas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente [y] ampliar y profundizar en el razonamiento lógico y analítico para la interpretación y solución de los problemas de la ciencia, la tecnología y de la

vida cotidiana" (art 20. L.115/94). Por ello resulta poco convincente que ello se logre en tan sólo cinco (5) o tres (3) años, cuando está diseñado para desarrollarse a través de un proceso educativo durante nueve (9) años.

Por demás, las disposiciones jurídicas están manifestadas en expresiones del lenguaje y su aplicación requiere de un cierto grado de interpretación de ese lenguaje, lo que implica a su vez que los mismos estándares que el legislador ha brindando para acreditar idoneidad en el manejo adecuado del lenguaje y su comprensión y que los ha aplicado al mismo cargo en la Policía Nacional, son los que determinan si se tiene o no dicha competencia. De ahí, que el objetivo de la educación media (nueve (9) grados) en este tópico, contemplado en la Ley General de Educación (L.115/94), le permita también a la Corte Constitucional concluir que ni cinco (5) años de primaria (que es lo que se exige para algunos distritos y municipios), ni tres (3) años de primaria (que la exigencia para los municipios de menor categoría), dan cuenta de la habilidad requerida para acreditar idoneidad en la compresión, manejo y aplicación de enunciados jurídicos, tal y como el mismo legislador – se insiste- lo había concluido para el establecimiento de los requisitos para estos cargos en la Policía Nacional.

Por ello, esto a su vez justifica la preparación que la Policía Nacional ha prescrito para sus efectivos que pretenden ejercer como agentes de tránsito. A la facultad sancionadora subyace la imposibilidad de carecer de habilidades tales como la interpretación de normas jurídicas.

46.- Dentro de los estándares curriculares e indicadores de logro para primaria, editados por los Servicios Educativos del Magisterio (S.E.M) en manuales dirigidos a educadores de este nivel59, se encuentra que los objetivos del área del lenguaje, en lo que tiene que ver con la interpretación textual, se refieren a habilidades y competencias básicas, propias de quien se está iniciando la compresión de textos y en el manejo general del lenguaje como elemento de la comunicación. La Corte considera prudente transcribir los estándares con los que el Magisterio guía a los docentes de primaria en esta área:

“Estándares de lenguaje de primero a tercer grado

(…)

Interpretación Textual

Elaborará resúmenes que den

cuenta del sentido de un texto.

Utilizará los medios de comunicación masiva para adquirir información e incorporarla de manera significativa a sus esquemas de conocimiento.

Estándares de lenguaje de cuarto a quinto grado

(…)

Interpretación Textual

Comprensión de diversos tipos de textos mediante algunas estrategias de búsqueda, organización y almacenamiento de información.

Caracterización de los medios de comunicación masiva y selección de la información que emiten, para ser utilizada en la creación de nuevos textos.

(…)”60

El énfasis de la interpretación textual en el área de lenguaje en la educación básica primaria, se dirige principalmente a que los educandos comprendan "los aspectos formales y conceptuales (en especial: características de las oraciones y formas de relación entre ellas), de textos descriptivos, informativos, narrativos, explicativos y argumentativos"61, con el fin de acceder a distinta clase de información y a comprender la que proviene de los medios de comunicación masiva.

Esto quiere decir que las competencias mínimas que el legislador ha considerado necesarias para un manejo del lenguaje adecuado e idóneo, se han establecido en los lineamientos curriculares para la enseñanza de la lengua castellana, desarrollados por el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con el artículo 78 de la Ley General de Educación (L.115/94)62. Y es este mínimo el que se debe respetar, cuando se pretenda acreditar idoneidad en funciones que impliquen manejo específico del lenguaje en un área determinada, como es el caso de la compresión, aprehensión, interpretación y aplicación de normas jurídicas, y tal como ha ocurrido al regular lo propio en la Policía Nacional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los objetivos perseguidos en el tema en primaria, corresponden a una parte de lo que para el legislador y el gobierno es el estándar que la educación básica y media debe ofrecer a luz de la Ley General de Educación. Por ello la Corte insiste en que resulta poco plausible que ello se logre con la preparación lograda en cinco (5) o tres (3) años de primaria.

Conclusiones

47.- Exigir a un servidor público un requisito precario respecto de las funciones que se le encarga desarrollar, trae como consecuencia la vulneración de uno de principios esenciales sobre los que se soporta la carrera administrativa (art 125 C.N), la cual como se explicó, es la herramienta principal con la que cuenta la administración para la implementación de la función pública y de la función administrativa (art 209 C.N), con miras a hacer efectivo el

cumplimiento de los fines esenciales del Estado (art 2° C.N). Este principio constitucional dispone que todo ciudadano que aspire a desempeñar cargos en la administración debe cumplir con "los méritos y calidades" (art. 125 C.N) correspondientes a las "funciones detalladas" de su empleo (art. 122 C.N), con miras a desarrollar la función administrativa "al servicio de los intereses generales" (art. 209 C.N). No de otra manera puede exigirse responsabilidad en su ejercicio, y menos pretender que los fines que mediante su desempeño se quieren satisfacer, se desarrollen a cabalidad.

48.- Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional encuentra que la inclusión, en artículo 20 del Decreto-Ley 785 de 2005, de los agentes de tránsito dependientes de los organismos de tránsito de las entidades territoriales, en el nivel asistencial del sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales, es inconstitucional. Pues, los requisitos exigidos para ostentar el cargo de agente de tránsito, estipulados en el artículo 13 del mismo decreto y consistentes en acreditar mínimo cinco (5) de educación básica primaria en departamentos, distritos o municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera; y, mínimo tres (3) años de educación básica primaria en distritos o municipios de categorías cuarta, quinta y sexta, resultan desproporcionados, en el sentido en que son precarios e insuficientes, en atención a las funciones que el legislador ha encargado a estos agentes y a los requerimientos que la Policía Nacional exige para los agentes de tránsito pertenecientes a esta Institución.

Teniendo en cuenta que dichas funciones involucran, la aplicación de las normas del Código Nacional de Tránsito, cuyo principal cometido es brindar seguridad (art 2° C.N) a los ciudadanos frente a la actividad riesgosa del tránsito; además de tener potestad sancionatoria como autoridades que son, y de tener facultades de policía judicial, su desempeño incide directamente en la garantía del derecho fundamental al debido proceso (art 29. C.N) de los ciudadanos. Por ello, su idoneidad debe superar las habilidades y competencias que pueden llegar a desarrollarse con tan sólo cinco (5) primaria (que es la exigencia para algunos distritos y municipios), o tan sólo tres (3) años de educación básica primaria (que es la exigencia para los municipios de menor categoría). Habilidades y

competencias que el mismo legislador ha establecido para idénticas funciones, en el caso de los agentes de tránsito pertenecientes a los cuerpos especializados de tránsito de la Policía Nacional, de conformidad con la Ley General de Educación, como resultado del desarrollo integral de la educación primaria y secundaria, y de una preparación específica para ejercer como autoridad de tránsito.

Con esto, el mérito y las calidades como fundamento del desempeño de los cargos en la administración pública (art. 125 C.N) y de la realización de los principios de la función administrativa (art. 209 C.N); así como la relación directa entre éstos y la funciones propias de cada empleo (arts 122 y 125 C.N), como principios de la función pública y de la satisfacción de los fines esenciales del Estado (art 2° C.N), se ven igualmente vulnerados. En especial el principio consistente en que "la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado" 63. Por ello la Corte declarará inexequible la expresión "agentes de tránsito" incluida en el artículo 20 del Decreto-Ley 785 de 2005.

Inexequibilidad parcial del artículo 21 del decreto 785 de 2005

49.- Como consecuencia de lo anterior, resulta igualmente contrario a la Constitución la equivalencia de empleos, establecida entre la reclasificación de los mismos que hace el decreto 785 de 2005 demandado, y la anterior clasificación establecida en el Decreto 1569 de 1998, en lo que se refiere a la ubicación de los agentes de tránsito en el nivel asistencial.

En efecto, el artículo 21 en mención, establece que los anteriores niveles administrativo, auxiliar y operativo del sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las

entidades territoriales regulado en el Decreto 1569 de 1998, equivaldrán a partir del Decreto 785 de 2005 al nivel asistencial. Así, dentro del nivel administrativo anterior se encontraban los agentes de tránsito64, luego en la nueva regulación del sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales del Decreto 785 de 2005, y en virtud de su artículo 21, los agentes de tránsito forman parte del nivel asistencial.

50.- Ahora bien, tal como se ha explicado ampliamente a lo largo de esta sentencia, el hecho que los agentes de tránsito pertenezcan al nivel asistencial, implica la acreditación de requisitos determinados en el artículo 13 Decreto 785 de 2005, que no están acordes con las funciones que desarrollan los agentes de tránsito en nuestro ordenamiento jurídico. Por ello se concluyó que la ubicación de estos agentes de tránsito en el nivel asistencial es inconstitucional. Luego, se puede concluir también que la equivalencia contemplada en el artículo 21, en el mismo sentido de ubicarlos en el nivel asistencial, es también inconstitucional.

Si la Corte no declarara igualmente la inconstitucionalidad del aparte del artículo 21 que establece que los agentes de tránsito de los organismos de tránsito de las entidades territoriales pertenecen al nivel asistencial, la declaración de inexequibilidad que se ha fundamentado en relación con el artículo 20, resultaría inocua. Esto, porque dicha inexequibilidad busca precisamente excluir a los mencionados agentes del nivel asistencial de empleos de las entidades territoriales, así que, si otra norma también los ubica allí, en aras de la coherencia debe ser igualmente declarada inexequible en la parte pertinente.

En otras palabras, de la declaratoria de inexequibilidad de la ubicación de los agentes de tránsito de las entidades territoriales en nivel asistencial, anunciada, trae como consecuencia la inexequbilidad de la equivalencia prescrita en el artículo 21, la cual consiste en que los agentes quedarán ubicados en el nivel asistencial. De esto modo, la Corte declarará inexequible también las expresiones “agente de tránsito” contenidas en el artículo 21 del

Decreto 785 de 2005.

No obstante, antes de ello, se hará referencia a la supuesta inexequibilidad del artículo 19, por omisión del legislador, al no incluir a los agentes de tránsito pertenecientes a las entidades territoriales en esta disposición, que es la determina quiénes forman parte del nivel técnico en la estructura de los empleos en las mencionadas entidades territoriales.

Presunta omisión legislativa en el artículo 19 Decreto-Ley 785 de 2005.

51.- Los demandantes, además de plantear que la inclusión de los agentes de tránsito en el nivel asistencial vulnera la Constitución, exponen que su exclusión del nivel técnico resulta también contrario al orden constitucional. Con lo cual la reparación de la inconstitucionalidad implicaría no sólo la inexequibilidad que ha anunciado la Corte, sino también declarar la constitucionalidad del artículo 19 en mención, bajo el entendido que estos agentes de tránsito forman parte del nivel técnico en la estructura de los empleos de las entidades territoriales. Sobre esto encuentra la Corte, que el legislador goza de un amplio margen de configuración en este campo65 y es él quien debe reclasificarlo de conformidad con la exigencia de requisitos que den cuenta de lo que se ha analizado en la presente sentencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

52.- Para la Sala, la ubicación de los agentes de tránsito en un determinado nivel y la consecuente exigencia de determinados requisitos, responde tanto al establecimiento de diversas necesidades y posibilidades a las cuales subyace un estudio de viabilidad y pertinencia, así como al respeto por los principios constitucionales que inspiran la labor de la administración cuando el legislador dispone criterios de idoneidad para desempeñar funciones a nombre del Estado; y que han sido expresados en la presente sentencia. Por demás. “[e]sta Corporación, de manera uniforme y reiterada66 ha señalado que, en materia de fijación de requisitos para el desempeño de cargos, el legislador tiene un amplio margen de acción. Lo anterior, en virtud de que la mayoría de ocasiones la Constitución le atribuye

de manera abierta a la ley la regulación de tal aspecto quedando como único límite la proporcionalidad y la razonabilidad de la medida. En este orden de ideas se puede afirmar que la potestad configurativa del legislador es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica67; en este caso, los requisitos para desempeñar funciones públicas." [C-452 de 2005]

Además, como se dijo en el acápite pertinente, los agentes de tránsito pertenecientes a la Policía Nacional, acreditan preparación específica como tales y son bachilleres, pero no necesariamente son técnicos o tecnólogos. Y, siendo esta preparación, uno de los puntos de comparación para determinar que lo exigido a los agentes de tránsito de las entidades territoriales, resulta precaria; mal haría la Corte en ubicar a los últimos en el nivel técnico, cuando los primeros, que tienen –se insiste – preparación específica para ejercer como autoridad, no lo están necesariamente. La determinación de ello corresponde al legislador, tal como lo hizo mediante el decreto 1791 de 200168, en el caso de los requisitos para ser agente de tránsito perteneciente a los cuerpos especializados de tránsito de la Policía Nacional.

Por esto, la Corte declarará exequible el artículo 19 del Decreto-Ley, por el cargo referido a la exclusión del empleo de agente de tránsito del nivel técnico en las entidades territoriales.

Sobre los efectos hacia el futuro de la presente sentencia

53.- Por último, conviene aclarar que la presente decisión no afecta las situaciones jurídicas consolidadas de las personas que antes de la fecha en que la presente sentencia sea debidamente comunicada por los medios ordinarios adoptados por esta Corporación69, se hubiesen posesionado y se encontrasen ocupando el cargo de agente de tránsito en un organismo de tránsito de una entidad territorial, y para el cual acreditaron los requisitos vigentes al momento de su incorporación al empleo. Lo anterior con el fin de salvaguardar los

derechos de las personas referidas, quienes actuaron de buena fe al acreditar únicamente los requisitos que la administración les exigió.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, únicamente por los cargos estudiados, el artículo 19 del Decreto 785 de 2005.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLE, la expresión “agente de tránsito” contenida en el artículo 20 del Decreto 785 de 2005.

TERCERO.- Declarar INEXEQUIBLE, la expresión “agente de tránsito” contenida en el artículo 21 del Decreto 785 de 2005.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2 Dentro de estas se cuentan aquellas que forman parte del Bloque de Constitucionalidad. Sobre este tema se pueden consultar las sentencias C-225 de 1995, C-191 de 1998, C-401 de 2005 y C-988 de 2005 entre otras.

3 En esta hipótesis, la confrontación entre la ley enjuiciada y la ley que sirve de parámetro de interpretación complementario (Ley 5 de 1992), permite decidir si el trámite legislativo es o no conforme a la Constitución. Así, del resultado de esta confrontación entre ley enjuiciada y parámetro de comparación se podría concluir la inconstitucionalidad de la primera. O, eventualmente, podría también suceder que resulte irrelevante la contradicción entre las mencionadas ley enjuiciada y ley que sirve parámetro, pues se debe tener presente siempre

el criterio consistente en la necesaria entidad sustancial de los vicios de procedimiento.

4 Esto coincide justamente con el criterio según el cual, algunas normas forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato[C-191/98], pues son utilizadas como parámetro de control de constitucionalidad, en razón a que contienen prescripciones que buscan resguardar principios contemplados en normas constitucionales.

5 El contenido del artículo 150-10 dice textualmente: “Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

Tal como se puede apreciar, por expreso mandato constitucional el alcance de esta norma requiere utilizar necesariamente la ley habilitante, su contenido y limites para determinar la corrección o no del decreto legislativo.

6 Ley 30 de 1994. “ARTÍCULO 25. Los programas académicos de acuerdo con su campo de acción, cuando son ofrecidos por una Institución Técnica Profesional, conducen al título en la ocupación o área correspondiente. Al título deberá anteponerse la denominación de: “Técnico Profesional en……”

Los ofrecidos por las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, o por una universidad, conducen al título en la respectiva ocupación, caso en el cual deberá anteponerse la denominación de “Técnico Profesional en……” Si hacen relación a profesiones o disciplinas académicas, al titulo podrá anteponerse la denominación de: “Profesional en …” o “Tecnólogo en….”

(…)”. Estos incisos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencia

C-1509 de 2000.

7 El decreto 1569 de 1998, derogado por el decreto 785 de 2005 que es objeto de estudio en la presente sentencia, establecía en su artículo 13 que el cargo de agente de tránsito pertenecía al nivel administrativo, dentro de la estructura de los cargos de las entidades territoriales. Y, a su turno, el artículo del mismo decreto 1569 de 1998, señalaba que para acceder al nivel administrativo mencionado en los distritos y municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera, se debía ser bachiller o acreditar como mínimo cuatro (4) años de educación básica secundaria; y, para los demás municipios se debía acreditar cuatro (4) años de educación básica secundaria o como mínimo dos (2) años de educación básica secundaria. El artículo 5° del decreto 1569 de 1998 establecía en lo pertinente:

"Artículo 5°. De los requisitos para el ejercicio de los empleos

(…)

e) Administrativo. Para los empleos del orden departamental, distrital y de municipios especiales, de primera, segunda y tercera categorías, diploma de bachiller en cualquier modalidad o cuatro (4) años de educación básica secundaria.

Para los empleos de los demás municipios, cuatro (4) años de educación básica secundaria o dos (2) años de educación básica secundaria. Para este último caso, además, curso específico relacionado con las funciones del cargo.

(…)"

8 Decreto 785 de 2005. "Artículo 21. (…) Parágrafo 1o. De conformidad con lo establecido en el presente decreto y a partir de la vigencia del mismo, los empleos pertenecientes a los niveles Administrativo, Auxiliar y Operativo quedarán agrupados en el nivel Asistencial y tendrán las funciones generales a que se refiere el artículo 4o y los requisitos para su desempeño serán los señalados en el artículo 13 del presente decreto."

9 Ley 115 de 1994. SECCIÓN III. EDUCACIÓN BASICA. "ARTÍCULO 21. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EDUCACIÓN BASICA EN EL CICLO DE PRIMARIA. Los cinco (5) primeros grados de la

educación básica que constituyen el ciclo de primaria, tendrán como objetivos específicos los siguientes (…)”

10 Constitución Política de 1991. “Artículo 150. Corresponde al Congreso (…)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

(…)” [Subrayas fuera de texto]

11 Este criterio ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en sentencias C-1713/00, C-401/01, C-586/01 y C-757/01, entre otras.

12 {Cita del aparte transcrito}Sentencia C-252 de 1994.

13 {Cita del aparte transcrito} Sentencia C-129 de 1995.

14 {Cita del aparte transcrito}Sentencia C-252 de 1994. Criterio reiterado en la sentencia C-186 de 2003.

15 {Cita del aparte transcrito}Cfr. Sentencia C- 186 de 2003.

16 Como se explicó en el acápite correspondiente, fundamento jurídico número 14 de esta sentencia (nota al pie número 8), lo estipulado la Ley 769 de 2002 (denominada Código de Tránsito), correspondió a una modificación de los requisitos para el cargo de agente de tránsito en la entidades territoriales, señalados en el artículo 5° del decreto 1569 de 1998, que fue derogado por el decreto 785 de 2005, del cual se ocupa en la presente sentencia la Corte Constitucional.

17 C-1119 de 2005, reiterada en la C-039 de 2006.

18 [Cita del aparte transcrito] Entre muchas otras ver C- 479 de 1992; C- 195 de 1994; C- 040 de 1995; C- 041 de 1995; C- 037 de 1996; C- 030 de 1997; C- 539 de 1998; C- 110 de 1999; C- 109 de 2000; C- 371 de 2000; C- 486 de 2000; C- 292 de 2001; C- 954 de 2001; C- 1177 de 2001; C- 517 de 2002; C- 1079 de 2002; C- 969 de 2003 y C- 077 de 2004.

19 [Cita del aparte transcrito] Sentencia C- 479 de 1992

20 [Cita del aparte transcrito] Sentencia C- 195 de1994.

21 [Cita del aparte transcrito] C- 356 de 1994.

22 [Cita del aparte transcrito] Al respecto pueden verse, entre otras las sentencias C-479 de 1992, C-391 de 1993, C-527 de 1994, C-040 del 9 de febrero de 1995. C-063 de 1997, T-315 de 1998.

23 [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-631 de 1996.

24 [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-540 de 1998.

25 LEY 105 DE 1993 "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."

26 LEY 105 DE 1993 ARTÍCULO 8o. CONTROL DE TRÁNSITO. Corresponde a la Policía de Tránsito velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte, por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas.

Las funciones de la Policía de Tránsito serán de carácter preventivo, de asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías y de carácter sancionatorio para quienes infrinjan las normas.

Las funciones de la Policía de Tránsito serán ejercidas por los cuerpos especializados de tránsito. Los departamentos y los municipios, de más de cincuenta mil habitantes, con población urbana con más del 80%, conforme al censo aprobado, podrán organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran, para el normal tránsito de sus vehículos. A la expedición de la presente Ley se mantendrán y continuarán ejerciendo sus funciones, los cuerpos de guardas bachilleres existentes.

En un plazo de un (1) año y en coordinación con los cuerpos especializados de tránsito, la Policía Nacional también cumplirá funciones de policía de tránsito en todo el territorio

nacional, previo adiestramiento en este campo.

El Gobierno Nacional, en un término no superior a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley, reglamentará la creación de escuelas de formación de policías de tránsito, que tendrán como finalidad la instrucción y capacitación de los aspirantes, en áreas específicas de Ingeniería de Transporte, primeros auxilios médicos, mecánica automotriz, relaciones humanas y policía judicial. Fijará así mismo, los requisitos de conocimientos, experiencia y antigüedad, necesarios para obtener el título policía de tránsito.

27 Énfasis fuera de texto.

28 Código Nacional de Tránsito: "ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:

(…)

Los agentes de Tránsito y Transporte."

29 Ley 105 de 1993, artículo 8°.

30 Artículo 122 del Código Nacional de Tránsito.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

32 Artículos 143 a 147 del Código Nacional de Tránsito

33 Artículos 150 del Código Nacional de Tránsito.

34 Artículos 148 y 149 del Código Nacional de Tránsito

35 Código de Procedimiento Penal (L.906/04): "ARTÍCULO 202. ÓRGANOS QUE EJERCEN FUNCIONES PERMANENTES DE POLICÍA JUDICIAL DE MANERA ESPECIAL DENTRO DE SU COMPETENCIA. Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:

(…)3. Las autoridades de tránsito.(…)"

36 Artículo 205, Código de Procedimiento Penal (L.906/04).

37 Artículo 84, Código de Procedimiento Penal (L.906/04).

38 Artículo 87, Código de Procedimiento Penal (L.906/04).

39 Artículo 136, Código de Procedimiento Penal (L.906/04).

40 Artículo 399, Código de Procedimiento Penal (L.906/04).

41 [Cita del aparte transcrito] Ver, entre otras, la sentencia C-066 de 1999, Fundamento 4.

42 [Cita del aparte transcrito] Sentencia T-258 de 1996. Fundamento 7. En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias T-287 de 1996, C-309 de 1997 y C-066 de 1999.

43 [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-309 de 1997. Fundamento 19.

44 En el mismo sentido las sentencias C-156 de 2004, C-017 de 2004, C-475 de 2003, C-018 de 2004 y C-1090 de 2003.

45 [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-355 de 2003.

46 [Cita del aparte transcrito] Sentencia C-597 de 1996.

47 C-530 de 2003. En esta misma sentencia, en relación con el carácter preventivo de las normas de tránsito y el derecho administrativo sancionador se dijo que, “aunque se ejercita a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, tiene una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas. Por ello esta Corporación ha señalado que <la potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.>” [C-214 de 1994]

48 C-530 de 2003

49 Ibídem

50 Artículo 108 de la Ley 105 de 1993.

51 Artículos 2°, 122 del Código Nacional de Tránsito (L.769/02); artículo 8° de la Ley 105 de 1993.

52 Artículos 135 a 139, artículos 143 a 147, artículos 150 del Código Nacional de Tránsito.

53 Artículos 84, 87, 136, 202, 205 y 399 del Código de Procedimiento Penal (L.906/04).

54 En la C-897 de 2005 se dijo: “En realidad, la sola asimilación automática de la conducta aquí analizada con el delito de fraude a resolución judicial aparece como manifiestamente desproporcionada, pues mientras la actividad sancionada con este tipo penal se refiere a un claro desacato de una providencia judicial, la conducta que ocupa a esta providencia se relaciona con actividades que, en el peor de los casos, significan agravios menores para la justicia”. Reiterando el criterio según el cual:“Para concluir en la inconstitucionalidad de una pena por exceso, el tratamiento punitivo de unos y otros delitos debe ser tan manifiestamente desigual e irrazonable que, además de la clara desproporción que arroja la comparación entre las normas penales, se vulneren los límites constitucionales que enmarcan el ejercicio de la política criminal.” [C-070 de 1996]

55 “Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional”

56 Artículo 5° del Decreto 1791 de 2000.

57 Artículos 5° a 19 del Decreto 1791 de 2000.

58 Artículo 11 de la Ley 115 de 1994

59 Plan Aula Primaria. Ediciones Servicios Educativos del Magisterio (S.E.M.) Bogotá – Colombia. Febrero 2006

60 Plan Aula Primaria. Ed. Ediciones Servicios Educativos del Magisterio (S.E.M.). Bogotá – Colombia. Febrero 2006. Págs 30 y 31

61 Ibídem

62 Los lineamientos curriculares constituyen puntos de apoyo y de orientación general para entender, en el contexto de la educación básica y media, el currículo como "un conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías y procesos que contribuyen a la construcción de la identidad nacional, regional y local…" (art. 76 L.115/94). Ver también. <Lineamientos Curriculares, Lengua Castellana. Áreas obligatorias y fundamentales. República de Colombia. Ministerio de Educación (Dirección General de Investigación y Desarrollo Pedagógico, Grupo de Investigación Pedagógica) y Cooperativa Editorial. Magisterio. Bogotá. Julio de 1998.>

63 Sentencia C- 195 de1994

64 Artículo 13 del Decreto 1569 de 1998.

65 La Corte ha dicho que: "Con excepción de los empleos respecto de los cuales el mismo constituyente ha señalado los requisitos y calidades que deben reunir los aspirantes a ocuparlos que, generalmente son los más altos cargos del Estado, corresponde al Congreso establecerlos por medio de ley, sea cual fuere la clase o el nivel del empleo, esto es, de carrera, de libre nombramiento y remoción, o de concurso público. Sin embargo, en desarrollo de esa potestad el legislador no cuenta con una libertad absoluta, pues al determinar tales condiciones debe respetar la Constitución y, por consiguiente, no puede crear exigencias irrazonables o desproporcionadas que impidan ejercer el derecho de acceso a los cargos públicos." [C-408/01]

66 [Cita del aparte transcrito] Ver Sentencia C-100/04, En esa ocasión, "para el actor, el numeral 3° del artículo 24 de Decreto 1569 de 1998, vulneraba el principio de igualdad, al otorgar exclusivamente a los profesionales de la salud, el derecho a ocupar los cargos de Gerentes de las Empresas Sociales del Estado de primer nivel de complejidad en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6; pues – a su juicio – se trata de un trato diferencial a personas que tienen formación profesional distinta al área de la salud, a quienes irrazonablemente se les impide acceder sin justificación alguna a dicho cargo público. Desde esta perspectiva, resulta[ba] ilógico que frente al mismo cargo en instituciones cuyos municipios se encuentran en una categoría especial (primera y segunda), profesionales de otras especialidades sí puedan acceder a dicho cargo directivo, no obstante la complejidad que implica la categoría del correspondiente ente territorial." La Corte encontró exequible la

norma, porque en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, debido a la escasez de recursos humanos para la atención a los pacientes del hospital, era óptimo contar con un profesional de la saludad que dirigiera y en caso de necesidad también pudiera prestar su servicio como galeno. Así, la búsqueda de la eficiencia justificaba el trato diferencial. Igualmente, ver Sentencia C-483/03, en la cual se declaró exequible el artículo 298 del Código del Menor que establece requisitos para desempeñar el cargo de Comisario de Familia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

68 Según consta en el DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXVI. N. 44161. 14, SEPTIEMBRE, 2000. PAG. 42, el DECRETO NUMERO 1791 DE 2000 (septiembre 14) "por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional", fue expedido por el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 578 de 2000.

69 Sobre los efectos de la sentencia a partir del momento en que se informe de una determinada decisión, ha dicho la Corte: "En aras de salvaguardar la integridad y supremacía del Texto Constitucional y de asegurar la vigencia de la garantía fundamental de la seguridad jurídica, concluye, por una parte, que las sentencias de constitucionalidad producen efectos desde el día siguiente a su adopción, siempre y cuando sean debidamente comunicadas por los medios ordinarios adoptados por esta Corporación (Ley 270 de 1996, artículo 56), y por el otro, sujeta las instituciones de la notificación y el término de ejecutoria contados a partir de la desfijación del edicto (Decreto 2067 de 1991, artículo 16), para delimitar el plazo dentro del cual los ciudadanos pueden interponer el incidente de nulidad contra el fallo de constitucionalidad por vulnerar el debido proceso (Decreto 2067 de 1991, artículo 49)." [C-973 de 2004]