

Sentencia C-030/97

CARRERA ADMINISTRATIVA-Prohibición de ingreso automático

Las normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional, que exige la convocación a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública. La excepción que establecen las normas acusadas, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rija este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades. La Corte ha sido absolutamente clara: no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Protección derechos que fueron adquiridos/DERECHOS ADQUIRIDOS-Protección/DERECHOS ADQUIRIDOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA

A los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexequibles, no pueden desconocerse los derechos que en virtud de ellas adquirieron. Es decir, quienes lograron obtener su inscripción en carrera administrativa, mantendrán esa situación, a pesar de esta declaración de inexequibilidad. Si bien no se agotó un proceso de selección adecuado, estos empleados, que al entrar en vigencia las normas acusadas, una vez cumplidos los requisitos allí señalados, fueron inscritos en carrera, adquirieron unos derechos que no pueden ser desconocidos por este fallo. Derechos como el de permanecer en la carrera, a pesar de que su ingreso a ella no cumplió todos los requisitos para el efecto. Pero aquellos funcionarios que aún continúan vinculados a la administración ocupando un cargo de carrera, sin hallarse inscritos como tales, no podrán solicitar su inscripción, pues para ello deberán someterse al correspondiente proceso de selección que cada entidad a nivel nacional o territorial adopte, a efecto de proveer cargos de esta naturaleza.

Referencia: Expedientes D-1344 y D-1345

Demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 "por la cual se expiden normas sobre la

Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones" y 22 de la ley 27 de 1992 "por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre la administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones."

Demandante: Luis Alfonso Castaño Mendieta.

Magistrado ponente:
Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, según consta en acta número tres (3) de la Sala Plena, a los treinta (30) días del mes de enero de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Luis Alfonso Castaño Mendieta, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación dos demandas de inconstitucionalidad, la primera, en contra de los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987, y la segunda, en contra del artículo 22 de la ley 27 de 1992.

La Sala Plena de esta Corporación, en sesión del treinta (30) de mayo de 1996, resolvió acumular las dos demandas, para que fueran estudiadas en una sola sentencia. Por esta razón, en auto del diez y nueve (19) de junio de 1996, el Magistrado sustanciador admitió las demandas, ordenó la fijación en lista, para asegurar la intervención ciudadana. Dispuso, también, el envío de copias de las demandas al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República. Igualmente, al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. Normas demandadas.

El siguiente es el texto de las normas demandadas.

*"LEY 61 DE 1987
(diciembre 30)*

"por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones"

"...

" Artículo 5. Al entrar en vigencia esta ley, los empleados que estén desempeñando un cargo de carrera sin que se encuentren inscritos en la misma, deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno Nacional o en los Decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos o sus equivalencias tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa.

" Si el cargo que se desempeña no estuviera incluido en el manual de requisitos, el período se extenderá por seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que el Gobierno lo incluya, para lo cual éste tendrá un término de doce (12) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

"Artículo 6. Los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo, dentro de los términos señalados en el artículo anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción, pero si continúan al servicio del mismo organismo sin solución de continuidad podrán solicitar su inscripción en la carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando en el momento que acrediten dicho cumplimiento.

" Sin embargo, los empleados que tengan cinco o más años de servicio a la entidad, tendrán derecho a solicitar su inscripción en la carrera siempre que para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentaria."

LEY 27 DE 1992
(diciembre 23)

"por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre la administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones."

"Artículo 22-. De los requisitos para los empleados del nivel territorial. Al entrar en vigencia esta ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de

conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el decreto 583 de 1984, ley 61 de 1987 y Decreto Reglamentario 573 de 1988.

"Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante, si tales empleados continúan al servicio de la Entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma.

"Parágrafo. Las Entidades a que se refiere esta Ley, deberán organizar programas de capacitación y perfeccionamiento, susceptibles de ser considerados como compensación de requisitos, de conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional, salvo los cargos que requieran título profesional. Para este efecto se podrá contar con la asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública."

B. La demanda.

Para el demandante, las normas acusadas violan los artículos 13, 125 y 209 de la Constitución.

Las normas acusadas desconociendo que el principal requisito exigido por el artículo 125 de la Constitución, para el acceso y permanencia en la carrera administrativa, es el *concurso público*, establecen un sistema de ingreso automático a ella, en el cual sólo es necesario que los funcionarios del nivel nacional y territorial que estaban ejerciendo un cargo de carrera, demuestren, en un lapso determinado, el cumplimiento de unos requisitos o el ser titular de unas equivalencias, para poder permanecer no sólo en el empleo, sino ingresar al sistema de carrera, sin necesidad de someterse al mecanismo del concurso público. Hecho que desconoce no sólo el derecho a la igualdad sino el de la eficacia de la administración pública (artículo 209 de la Constitución), principios que se realizan a través de la celebración de un concurso público.

En concepto del actor, las normas acusadas están beneficiando a un grupo reducido de personas, no siempre idóneas para el desempeño de funciones públicas, y sacrificando y desconociendo el derecho de un sinnúmero de ciudadanos que tienen los méritos necesarios para acceder a esos cargos.

C. Intervención ciudadana.

De conformidad con el informe secretarial del ocho (8) de julio de mil novecientos noventa y seis (1996), en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de las normas parcialmente acusadas, no se presentó escrito alguno.

En informe secretarial del diez (10) de julio del mismo año, se informa que el ciudadano designado por el Departamento Administrativo de la función pública y de la Comisión de Servicio Civil, doctor Fabio Manuel Guzmán Rojas, presentó un escrito extemporáneo, que no se tendrá en cuenta.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio del concepto número 1048, del dos (2) de agosto de 1996, el Procurador General de la Nación (E), doctor José León Jaramillo Jaramillo, rindió su concepto, en el que solicita declarar **INEXEQUIBLES** las normas acusadas.

Después de un breve análisis sobre el concepto de carrera administrativa, los propósitos que tuvo el Constituyente para exigir como regla general este sistema de administración de personal en la administración pública, y el concurso público como su eje central, el representante del Ministerio Público afirma que el legislador no puede establecer excepciones a los mecanismos que ha establecido la Constitución, para el ingreso a la carrera administrativa, pues ello no sólo la desnaturaliza, sino que contradice el principio de la igualdad. Por tanto, las normas acusadas desconocen la Constitución, al establecer una incorporación automática a la carrera administrativa, que deja de lado el uso de un mecanismo como el concurso público.

Finaliza su concepto aclarando que, "... de producirse la declaración de inexequibilidad, ello no comportaría la pérdida del empleo para los funcionarios que se encuentre dentro del supuesto fáctico de las normas acusadas; lo que sucede es que éstos ya no podrán ser incorporados automáticamente en la carrera administrativa, y si aspiran a acceder a este sistema deben someterse al concurso público de méritos. Además, es evidente que una decisión en tal sentido no afectaría a los servidores públicos nombrados en propiedad a través de un concurso, o a quienes con anterioridad al fallo se hubieren posesionado en cargos de carrera en virtud de lo dispuesto en los preceptos impugnados."

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la sentencia que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera. - Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado normas que son parte de una de ley (numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Lo que se debate.

Según el actor, las normas acusadas establecen un ingreso automático a la carrera administrativa, hecho que desconoce el artículo 125 de la Constitución,

que expresamente exige la celebración de un concurso público, mecanismo que debe agotarse cuando la Constitución o la ley no han fijado un sistema de nombramiento específico en la administración pública. Ese ingreso automático desconoce, además, el derecho a la igualdad, pues todas aquellas personas que tienen las calidades para ocupar un empleo, no pueden aspirar a él, por no preverse un método que permita calificar méritos y calidades, como lo hace el concurso público.

Tercera.- La carrera administrativa como sistema de administración de personal en la administración pública.

La Constitución de 1991, en su artículo 125, establece los principios mínimos que deben tenerse en cuenta para el ingreso del personal a la administración pública.

Esta Corporación, en diversos fallos, ha desarrollado este precepto constitucional. En general, ha sentado las siguientes premisas que deben ser tenidas en cuenta, al momento de determinar el alcance de la norma mencionada:

1. Los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera. Esta es la regla general. Excepcionalmente, en razón a la naturaleza y características del cargo, pueden existir empleos de libre nombramiento y remoción (sentencias C-071 de 1993, C-356 de 1994 y C-194 de 1995).
2. Las excepciones que el legislador puede establecer al sistema de carrera, deben responder al tipo de vinculación o ingreso a la administración pública, y a la función que desempeñe el empleado, como las que suponen la confianza del nominador (sentencias C-356 de 1994 y C-514 de 1994). Igualmente, la facultad dada al legislador para establecer excepciones al sistema de carrera, no puede desnaturalizar el mandato constitucional contenido en el artículo 125.
3. La carrera administrativa debe ser entendida como el instrumento idóneo para el manejo de quienes ejercen la función pública. La idoneidad de este sistema, se refleja en la medida que facilita el cumplimiento de principios y fines del Estado, como los de la igualdad, la eficacia y la celeridad (sentencias C-356 de 1994 y C-194 de 1995).
4. El pilar de la carrera administrativa está en el *mérito y la capacidad* de quien es seleccionado para ingresar a ella (sentencias C-479 de 1992 y C-40 de 1995). Por tanto, el mecanismo y los requisitos que se empleen para la selección de esta clase de personal, deben tener como fin determinar la capacidad profesional o técnica del aspirante, sus aptitudes personales, solvencia moral y sentido social de acuerdo con el empleo y necesidades del servicio (sentencia C-040 de 1995).
5. El concurso de méritos, es aquel donde se evalúan todos y cada uno de los requisitos y capacidades que debe reunir un aspirante a ocupar un cargo en la

administración (sentencia C-040 de 1995), requisitos y capacidades que podrá definir el legislador o, en su caso, el manual de personal y funciones que dicte cada entidad (sentencia C-130 de 1994).

6. Existen factores de carácter objetivo y subjetivo que hacen parte de la evaluación a la que debe someterse el aspirante a un cargo público. En razón a la dificultad que presenta la calificación de los elementos de carácter subjetivo, tales como la solvencia moral, estos podrán ser calificados discrecionalmente por el nominador, discrecionalidad que no debe confundirse con arbitrariedad. (sentencia C-040 de 1995).

7. A cada uno de esos factores (subjetivo y objetivos), la ley o reglamento que establezca el sistema de selección, debe asignarles un puntaje que permita, al finalizar el proceso, determinar de manera objetiva, cuál de los aspirantes, en razón a su calificación, debe ocupar la vacante a proveer (sentencia C-040 de 1995).

8. El nominador está obligado a nombrar a quien ocupe el primer puesto en el concurso de méritos, excepto si el nominador no participó en el proceso de selección, caso en el cual, se le permite escoger entre la lista de candidatos (sentencia C-040 de 1995).

Segunda.- Análisis de los cargos contenidos en la demanda.

Las normas acusadas, en su orden, los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987, y el 22 de la ley 27 de 1992, las primeras aplicables a los empleos del nivel nacional, el segundo, a los empleos del nivel territorial, señalan, en términos generales, que, a su entrada en vigencia, los empleados que ocupen un cargo de carrera, podrán, dentro del año siguiente, solicitar su inscripción en la carrera administrativa, previa acreditación de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional o por los decretos que prevean las correspondientes equivalencias. Igualmente, consagran la posibilidad de que las personas que ocupen esos cargos y no puedan acreditar los requisitos en el término que ellas prevén accedan a la carrera, cuando logren acreditar esos requisitos.

Estas normas, tal como lo indica el actor, permiten el ingreso automático a la carrera administrativa, de funcionarios que reúnan dos condiciones, a saber: la primera, estar ocupando un cargo que la ley ha definido como de carrera; la segunda, acreditar una serie de requisitos contemplados en leyes y decretos, en un período de tiempo determinado.

De esta manera, esas normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional contenido en el artículo 125 de la Constitución, que exige la convocación a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales

como la igualdad y la eficacia en la administración pública (artículos 13 y 209 de la Constitución).

La excepción que establecen las normas acusadas para el ingreso a la carrera administrativa, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rijan este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades.

En tres casos similares al analizado en esta sentencia, la Corte ha sido absolutamente clara: **no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera.** Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permitían el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección, tales como la Aeronáutica Civil (sentencia C-317 de 1995), la rama judicial (sentencia C-037 de 1996) y el escalafón docente (sentencia C-562 de 1996).

En conclusión: las normas acusadas desconocen el mandato general del artículo 125 de la Constitución, y los principios de igualdad y eficacia que deben regir la administración pública. Razón por la que se declarará la inexecutable de los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992.

Tercero-. Efectos de la declaración de inexecutable.

La pregunta que sigue a la declaración de inexecutable de las normas demandadas, es si las personas que acreditaron los requisitos señalados en la normatividad correspondiente, y se encuentran inscritas en la carrera administrativa, pierden el derecho a permanecer en ella.

Según las normas acusadas, al entrar a regir las leyes de las que hacen parte, los funcionarios que ocupaban un cargo de carrera, por ese sólo hecho, adquirieron el derecho a ingresar al régimen de carrera. Podían, en consecuencia, gozar de todos los derechos y beneficios que este régimen ofrece, entre ellos, por no decir que el principal, la estabilidad y promoción en el empleo.

Para el caso en estudio, a los empleados que accedieron a la carrera administrativa con fundamento en las normas que serán declaradas inexecutable, no pueden desconocérseles los derechos que en virtud de ellas adquirieron. Es decir, quienes en desarrollo de los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992, lograron obtener su inscripción en carrera administrativa, mantendrán esa situación, a pesar de esta declaración de inexecutable. Si bien no se agotó un proceso de selección adecuado, estos empleados, que al entrar en vigencia las normas acusadas, una vez cumplidos los requisitos allí señalados, fueron inscritos en carrera, adquirieron unos

derechos que no pueden ser desconocidos por este fallo. Derechos como el de permanecer en la carrera, a pesar de que su ingreso a ella no cumplió todos los requisitos para el efecto.

Pero aquellos funcionarios que aún continúan vinculados a la administración ocupando un cargo de carrera, sin hallarse inscritos como tales, no podrán solicitar su inscripción, pues para ello deberán someterse al correspondiente proceso de selección que cada entidad a nivel nacional o territorial adopte, a efecto de proveer cargos de esta naturaleza. En conclusión, a partir de la notificación de este fallo, se negará cualquier inscripción en carrera, que tenga como fundamento las normas que por medio de esta sentencia serán declaradas inexecutable.

III.- DECISIÓN.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional declarará la inexecutable del artículo 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992.

En consecuencia, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Decláranse **INEXEQUIBLES** los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992.

Segundo: Esta sentencia sólo surtirá efectos hacia el futuro, a partir de su notificación. Por tanto, los empleados que en virtud de las normas declaradas inexecutable, hayan sido inscritos en la carrera administrativa, seguirán perteneciendo a ella.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General