



Sentencia 514 de 1994 Corte Constitucional

SENTENCIA C-514/94

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

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

Siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION DE TRABAJADORES-Cargos excluidos de carrera/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA/EMPLEADOS DE CONFIANZA

Deben declararse inexequibles en esta oportunidad aquellos apartes del artículo acusado por medio de los cuales, de manera injustificada, se excluyen de la carrera administrativa cargos que, considerada la función que cumplen, deben enmarcarse dentro de la regla general de la garantía básica reconocida a los trabajadores del Estado por el artículo 125 de la Constitución, en cuanto son plenamente compatibles con el sistema de carrera y, en cambio, ningún motivo razonable explica que se los someta a los criterios rectores del libre nombramiento y remoción, generando discriminaciones inconstitucionales entre los trabajadores.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Jefe de unidad/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Jefe de oficina

Son claras las diferencias que pueden establecerse entre el Jefe de Unidad y el Jefe de Oficina; diferencias que van desde el nivel en que se ubican -el directivo-asesor en un caso y el ejecutivo en el otro- hasta las provenientes del tipo de funciones que, en el caso de los jefes de oficina contienen elementos de asesoría y asistencia directa, definición de políticas a seguir, preparación de planes, orientación, etc., aspectos que no se advierten dentro del ámbito asignado a los jefes de unidad, a quienes ataúnen apenas tareas de coordinación y coadyuvancia y en algunos casos de formulación de planes, control y evaluación, pero dentro del área más reducida que deben atender. A este respecto es preciso señalar que mientras las labores de los jefes de oficina tienen mayor proyección en la entidad, las que competen a los jefes de unidad aparecen con una temática más delimitada y se desenvuelven a instancias de la Secretaría, Oficina o Dirección de la que dependa la pertinente unidad, situación esta última que evidencia una relación mediata con el Despacho del Contralor, en contraste con la relación inmediata propia del conjunto de las funciones de los jefes de oficina.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Jefe de unidad seccional

No es dable excluir de la carrera administrativa a los jefes de unidad seccional, quienes ocupan un rango inferior al que le corresponde a un director seccional y, conforme al artículo 26 de la Resolución 03398, coadyuvan en la formulación de políticas y en la determinación de planes y programas; administran, dirigen, controlan y evalúan el desarrollo de los programas, proyectos y actividades; dirigen, supervisan, promueven y participan en investigaciones y estudios; asisten al Director Seccional; supervisan la elaboración y ejecución de contratos, proponen e implantan procedimientos y representan al Director en reuniones y actividades oficiales, siempre que medie delegación y asignación. Estas funciones no las ejercen sino dentro del específico ámbito de la dependencia que se les haya confiado y no ameritan el régimen de libre nombramiento y remoción por no corresponder su actividad a la definición de políticas institucionales, las que, dicho sea de paso, vienen fijadas por el nivel central, correspondiéndole a las seccionales el ejercicio de las actividades de control fiscal previamente diseñadas.

UNIDAD NORMATIVA-Improcedencia

La presente Sentencia recae únicamente sobre los empleos que han sido objeto de demanda, ya que la unidad normativa no puede integrarse,

habida cuenta de la necesidad de estudiar cargo por cargo, dentro de las perspectivas propias de las funciones confiadas a cada uno de ellos y del papel que juegan dentro de la estructura general de la Contraloría.

-Sala Plena-

Ref: Expediente D-621

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 106 de 1993

Actor: JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del dieciséis (16) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte a resolver sobre la demanda de inconstitucionalidad incoada por el ciudadano JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ contra el artículo 122 (parcial) de la Ley 106 del 30 de diciembre de 1993.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

La disposición acusada dice textualmente:

"LEY 106 DE 1993

(diciembre 30)

por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 122. Cargos de Carrera Administrativa. Son cargos de carrera administrativa todos los empleos de la Contraloría General de la República, con excepción de los de libre nombramiento y remoción, que se enumeran a continuación:

- Vicecontralor
- Secretario General
- Secretario Administrativo
- Director General
- Jefe de Oficina
- Director Seccional
- Secretario Privado
- Asesor

- Jefe de Unidad
- Director
- Jefe de Unidad Seccional
- Rector
- Jefe de División
- Jefe de División Seccional
- Profesional Universitario Grados 13 y 12
- Vicerrector
- Coordinador
- Secretario General Grado 12
- El personal que dependa directamente de los Despachos del Contralor General, Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y el Auditor general".

Los apartes que se subrayan son los que pide el demandante que se declaren inexequibles.

III. LA DEMANDA

Afirma el demandante que los apartes señalados de la norma transcrita vulneran el artículo 125 de la Constitución Política, al establecer como de libre nombramiento y remoción los cargos señalados, pues ello desconoce la esencia de la carrera administrativa, ya que tal clasificación no toma en cuenta la naturaleza de las funciones, por lo que tal excepción no está amparada en una justificación válida.

Además, afirma que sustenta la demanda en las consideraciones expuestas por esta Corporación en la Sentencia No. C-195 del 21 de abril de 1994, y anexa copia de ella al expediente.

IV. IMPUGNACION

El ciudadano HUMBERTO CALDERON SEOHANES presentó, en forma oportuna, un escrito de impugnación a la demanda, en el que expuso los siguientes argumentos:

1. Aunque la regla general contenida en el artículo 125 de la Carta consiste en que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, esta misma norma constitucional prevé las siguientes excepciones: los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.
2. La norma acusada, al establecer algunos cargos de libre nombramiento y remoción, sólo se limita a obedecer el mandato constitucional contenido en el artículo 125, en concordancia con el artículo 150, numeral 23, de la Carta, el cual señala que al Congreso de la República le compete "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos".
3. Afirma, además, que es inherente a las funciones del legislador sopesar y señalar los criterios para determinar los cargos de libre nombramiento y remoción, siempre que no atente contra el fin supremo de la carrera administrativa, cual es el de lograr que la administración pública atienda, de manera eficaz, el interés de la comunidad.
4. Concluye que el legislador estimó que los cargos exceptuados de la carrera administrativa, por la naturaleza de sus funciones, son de confianza del nominador y que, por ello, no es oportuno ni conveniente para el ejercicio del control fiscal restringir esta facultad del Contralor General de la República.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 476 del 1º de agosto del presente año, solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de los textos acusados, salvo la expresión "Jefes de Oficina", la cual pide se declare exequible.

Las razones que aduce el Ministerio Público son las siguientes:

1. La carrera administrativa ha sido concebida como una forma de organizar la función pública y como una herramienta técnica en la administración de los servidores del Estado, cuyo objetivo es el mejor desempeño de las funciones públicas para la consecución de los fines de aquél. Ella garantiza la igualdad de oportunidades para los aspirantes y el reconocimiento de los méritos personales como factor determinante para el acceso, permanencia y promoción del personal al servicio del Estado. Además, busca hacer posible la continuidad de las políticas estatales, independientemente de los límites temporales de la gestión de los gobiernos de turno.

2. De acuerdo con la preceptiva constitucional, la carrera administrativa es la regla general de ingreso, permanencia y retiro de la función pública. Y las excepciones determinadas en la Constitución obedecen a la existencia de cargos de dirección "que implican la adopción de políticas, prioridades y formas especiales de aplicación de las leyes"

Así, pues, en cuanto se refiere a los empleos de libre nombramiento y remoción, su fundamento se halla en "considerar la naturaleza de los cargos que ejercen tales como de dirección, confianza, manejo y representación política, es decir, cargos previstos para altos funcionarios de la administración".

3. La norma constitucional también prevé que el legislador puede determinar cuáles empleos no son de carrera administrativa, pero tal competencia debe ejercerse sin olvidar que ésta es la regla general.

4. En el artículo 268, numeral 10, de la Constitución se establece un régimen especial de carrera para los empleos de la Contraloría, la cual está definida como "un sistema de administración de personal que tiene por objeto mejorar la eficiencia de los servicios a cargo de la Contraloría, ofreciendo a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso a ella, otorgando estabilidad en los empleos y posibilidad de ascenso conforme a los reglamentos". Dicho régimen especial debe compartir los principios generales de la carrera administrativa.

5. De lo anterior, se concluye que los cargos de Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario Grados 13 y 14 (sic) y Coordinador, que, según el Procurador, "pertenecen al nivel ejecutivo de la carrera administrativa en la Contraloría", se avienen al sistema de carrera administrativa, por lo que no existe razón alguna para calificarlos como sujetos a la órbita discrecional del nominador.

En cuanto atañe al cargo de Jefe de Oficina, éste pertenece al nivel Directivo-Asesor. Ello implica que tiene el nivel de confianza que requieren los cargos de libre nombramiento y remoción.

Sin embargo, aclara: "es posible que dentro de las funciones de los cargos arriba mencionados figuren la coadyuvancia en la formulación de políticas y la determinación de planes y programas de ciertas áreas de la institución, pero su ubicación en el andamiaje de la Contraloría no les permite la exposición autónoma de estas políticas ni el planteamiento de programas que de por sí y directamente comprometan a la entidad".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para resolver de manera definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, según lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, pues se trata de normas pertenecientes a una ley de la República.

Prioridad constitucional de la carrera administrativa

El Constituyente de 1991 hizo especial énfasis en la preeminencia del trabajo como uno de los objetivos básicos del Estado y como pilar fundamental del Ordenamiento jurídico.

El Preámbulo de la Constitución señala que uno de los propósitos de su instauración es el de asegurar el trabajo a los integrantes de la población colombiana, mientras que el artículo 1º lo destaca como uno de los elementos en que se funda el Estado Social de Derecho.

El artículo 25 de la Carta confiere al trabajo el carácter de derecho fundamental y obligación social, subrayando que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

La Constitución, por otra parte, busca preservar la eficiencia y la eficacia de la función pública, de tal manera que quienes prestan sus servicios al Estado lo hagan sobre el doble supuesto de la garantía de sus derechos mínimos -entre ellos la estabilidad y las posibilidades de promoción- y la rigurosa exigencia del cumplimiento de sus deberes, merced al permanente control y evaluación de su rendimiento.

Por ello, conjugando los expresados postulados, el artículo 125 de la Constitución estableció la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, advirtiendo que el ingreso a los mismos y los ascensos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, a la vez que el retiro se producirá únicamente por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

Se reiteran los criterios que la Corte expuso en Sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992 (Magistrados Ponentes: Drs. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero):

"En este aspecto, la armonización de los dos principios analizados -la eficiencia y la eficacia de la función pública- con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto) el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos, en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.

En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.

Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.

En ese orden de ideas, los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere".

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

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

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

En consecuencia, para que la función del legislador tenga cabal desarrollo con estricto apego a la normativa fundamental, es necesario que, al expedirse la ley, se considere de manera objetiva cuál es el papel que juegan los distintos cargos dentro de la estructura del Estado y que se evalúe el tipo de funciones a ellos asignadas, con el fin de deducir cuáles resultan incompatibles con el sistema de carrera y cuáles, por el contrario, interpretado el telos de los preceptos constitucionales, encajan dentro de él.

De ahí que esta Corporación haya considerado en sus sentencias C-023 del 27 de enero y C-195 del 21 de abril de 1994 (Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) que "siendo distintas las condiciones de los empleados de libre nombramiento y remoción y la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, ingreso, permanencia y promoción, las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera".

Dentro de la misma filosofía, la Corte sostuvo en la última sentencia enunciada que la discrecionalidad en lo relativo a la remoción del empleo "es una atribución necesaria en cabeza de algunos funcionarios que ejercen una labor eminentemente política, o que requieren de colaboradores de su más absoluta confianza para el logro de sus fines".

Si bien ha considerado la Corte que "no puede prosperar una hipótesis administrativa para regular una función eminentemente política", también ha señalado, como principio correlativo, que debe rechazarse la opción de regular con criterio político una función que corresponde a la esencia del sistema de carrera.

Todo lo anterior significa que, mirado el sentido de la carrera administrativa y aplicando a la preceptiva que la desarrolla el principio de igualdad, no puede concebirse como ajustado a la Constitución un sistema legal que en esta materia distinga entre los trabajadores sin razón fundamentada en el examen objetivo de las funciones que en cada empleo debe cumplir un servidor público.

Dedúcese de lo expuesto que, siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata. Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho.

Desde luego, quedan excluidas del régimen de libre nombramiento y remoción las puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamental el intuitu personae.

En concordancia con los criterios de distinción expuestos, deben declararse inexequibles en esta oportunidad aquellos apartes del artículo acusado por medio de los cuales, de manera injustificada, se excluyen de la carrera administrativa cargos que, considerada la función que cumplen, deben enmarcarse dentro de la regla general de la garantía básica reconocida a los trabajadores del Estado por el artículo 125 de la Constitución, en cuanto son plenamente compatibles con el sistema de carrera y, en cambio, ningún motivo razonable explica que se los someta a los criterios rectores del libre nombramiento y remoción, generando discriminaciones inconstitucionales entre los trabajadores.

Tal es el caso de los empleos de Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario, grados 13 y 12, y Coordinador -que son los acusados en este proceso- pertenecientes a la planta de la Contraloría General de la República, toda vez que se trata de empleos de nivel ejecutivo y profesional que no exigen una especial confianza en la persona misma de quien los desempeña, ni los empleados correspondientes son los del más alto nivel de dirección y conducción del ente fiscalizador.

A la inversa, será declarado ejecuble el precepto en cuanto corresponde al cargo de Jefe de Oficina, cuya función propia, de manejo y confianza, cae dentro de la órbita del libre nombramiento y remoción.

Aquí la Corte debe referirse al caso particular y concreto de la Contraloría General de la República, al que alude la norma demandada, la cual está sujeta a un régimen distinto del ordinario, en cuya virtud el Jefe de Oficina, que en otros organismos podría ser de carrera dadas sus funciones, como ya lo destacó esta Corte en la Sentencia C-195 del 21 de abril de 1994, tiene, dentro de la estructura de la Contraloría, unas responsabilidades y atribuciones que ubican a quien desempeña dicho cargo en un nivel indudablemente directivo, de confianza y manejo.

El de Jefe de Oficina corresponde, según las directrices jurisprudenciales que anteceden, a la categoría de empleos cobijada por la facultad de libre nombramiento y remoción, en tanto que los demás cargos que el actor demanda se definen como pertenecientes a la carrera administrativa.

En aras de la claridad, resulta conveniente efectuar una comparación a partir del nivel en que se sitúa cada uno de los empleos demandados y de las funciones que les son atribuidas bien sea por la ley o por el ordenamiento interno de la Contraloría.

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

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

Un análisis de las funciones que la misma Ley 106 confiere a las distintas oficinas (artículos 48, 50, 53, 55, 57 y 60) corrobora los lineamientos trazados en las normas antecitadas, por cuanto, haciendo abstracción de particularidades derivadas de las tareas que cada oficina cumple en concreto, desde una perspectiva general se destacan en todos los casos labores de asistencia al Despacho del Contralor y, por conducto de éste, a la administración central y regional de la entidad; de asesoría directa al Despacho del Contralor y a las dependencias internas de la Contraloría; de preparación y revisión de proyectos en las diversas áreas de que se ocupan; de recomendación y desarrollo de métodos y procedimientos; de orientación en variadas materias; de realización de estudios e investigaciones y también de evaluaciones y análisis así como de llevar a cabo ciertos controles.

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

Ello puede verse en artículos como el 48, el 53 y el 57 del mencionado estatuto.

Contrastan las funciones que en líneas generales se han reseñado, las cuales revelan la importancia de las oficinas dentro del esquema organizativo de la Contraloría, con las que deben desempeñar otros funcionarios colocados en el nivel ejecutivo y que para el caso que interesa dilucidar son: los jefes de Unidad, el Director, los jefes de Unidad Seccional y los jefes de División Seccional.

Antes de proceder al examen concreto de estos empleos es indispensable señalar que, según el artículo 102, ya citado, el nivel ejecutivo "comprende los empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación y control de las unidades y dependencias internas de la Contraloría que se encargan de administrar, desarrollar y ejecutar las políticas, planes y programas" (subraya la Corte).

A la inversa de lo que ocurre en el caso de las oficinas, la Ley 106 no señala a las unidades una jerarquía principal sino un nivel dependiente. Diseminadas dentro del cuerpo normativo de dicho estatuto se encuentran varias, a las que su mismo texto otorga funciones, haciéndolas depender de la Secretaría General (Jurisdicción Coactiva), de la Secretaría Administrativa (Recursos Humanos y Recursos Financieros); de la Oficina de Planeación (Evaluación de los Sistemas de Control Interno del Orden Nacional y Territorial); de la Dirección del Sector Agropecuario y de Recursos Naturales; de la Dirección del Sector de Minas y Energía; de la Dirección del Sector de Infraestructura, Industria y Desarrollo Regional (en cada uno de estos tres últimos eventos existen las Unidades de Revisión de Cuentas, de Control Físico y de Gestión, de Control Financiero y de Legalidad y de Valoración de Costos Ambientales); de la Dirección del Sector Estado Nacional; de la Dirección del Sector Social (en cada uno de estos dos casos existen las Unidades de Revisión de Cuentas, Control Físico y de Gestión y de Control Financiero y de Legalidad); de la Dirección de Economía y Finanzas Públicas (Investigaciones Económicas, Finanzas Públicas, Estadística Fiscal del Estado, Contabilidad Presupuestal y del Tesoro, Auditoría del Balance) y de la Dirección de Investigaciones y Juicios Fiscales (Investigaciones Fiscales, Juicios Fiscales e Intervención Judicial).

Un análisis somero de las funciones encomendadas a las distintas unidades comprueba que éstas cumplen tareas básicamente de coordinación y desarrollo de políticas, planes y programas ya diseñados, así como de seguimiento, evaluación y control de actividades incorporadas a su específico campo de acción; rendición de informes y asistencia a la secretaría, oficina o dirección de la que dependa la unidad de que se trate.

Así las cosas, son claras las diferencias que pueden establecerse entre el Jefe de Unidad y el Jefe de Oficina; diferencias que van desde el nivel en que se ubican -el directivo-asesor en un caso y el ejecutivo en el otro- hasta las provenientes del tipo de funciones que, en el caso de los jefes de oficina contienen elementos de asesoría y asistencia directa, definición de políticas a seguir, preparación de planes, orientación, etc., aspectos que no se advierten dentro del ámbito asignado a los jefes de unidad, a quienes ataúnen apenas tareas de coordinación y coadyuvancia y en algunos casos de formulación de planes, control y evaluación, pero dentro del área más reducida que deben atender. A este respecto es preciso señalar que mientras las labores de los jefes de oficina tienen mayor proyección en la entidad, las que competen a los jefes de unidad aparecen con una temática más delimitada y se desenvuelven a instancias de la Secretaría, Oficina o Dirección de la que dependa la pertinente unidad, situación esta última que evidencia una relación mediata con el Despacho del Contralor, en contraste con la relación inmediata propia del conjunto de las funciones de los jefes de oficina.

En lo que toca con el Director, el parágrafo segundo del artículo 105 de la Ley 106 de 1993 establece que esta denominación, en el nivel ejecutivo, pertenece "a la planta de personal del Centro de Estudios Especializados en Control Fiscal CECOF", que es una dependencia de la Oficina de Relaciones Interinstitucionales y Capacitación.

El artículo 59 de la Ley defiere al Contralor General la asignación de las funciones que el Centro debe cumplir. Las que el aludido Director desempeña se encuentran señaladas en el artículo 25 de la Resolución 03398 de 1994, expedida por el Contralor, y, a grandes rasgos, aluden a la dirección, coordinación y supervisión del desarrollo de programas; a la programación de cursos de capacitación, especialización, o de investigaciones, seminarios, conferencias, etc.; a la asignación y evaluación de trabajos y estudios. Compete al Director, además, las funciones de colaborar con las restantes dependencias, presentar a la consideración del Contralor los nombres del personal docente y algunas otras tareas de índole académica; en todo lo cual no se observan elementos que ubiquen el cargo como de dirección general y formulación de políticas, es

decir que no hay razón alguna para sostener que tal empleo deba ser de libre nombramiento y remoción.

Adviéntase que este cargo de Director no es el distinguido en la planta como "Director del Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República", que por expresa definición del artículo 94 de la Ley 106 de 1993, es Jefe de Unidad y, por tanto, en su caso, se aplica la misma regla ya expuesta para los empleados de esa categoría.

Esa la razón para que, dada la unidad de materia existente entre la parte respectiva de la norma demandada y el citado artículo 94 -que no ha sido acusado-, esta Corte haya de resolver que la frase "de libre nombramiento del Contralor", a él perteneciente, también sea declarada inexcusable.

Tampoco puede confundirse el cargo de Director con el de Director General, que está regulado en los artículos 13 y concordantes de la Ley 106 de 1993 y sobre el cual no versa esta Sentencia en cuanto no ha sido demandado.

No es dable excluir de la carrera administrativa a los jefes de unidad seccional, quienes ocupan un rango inferior al que le corresponde a un director seccional y, conforme al artículo 26 de la Resolución 03398, coadyuvan en la formulación de políticas y en la determinación de planes y programas; administran, dirigen, controlan y evalúan el desarrollo de los programas, proyectos y actividades; dirigen, supervisan, promueven y participan en investigaciones y estudios; asisten al Director Seccional; supervisan la elaboración y ejecución de contratos, proponen e implantan procedimientos y representan al Director en reuniones y actividades oficiales, siempre que medie delegación y asignación. Estas funciones no las ejercen sino dentro del específico ámbito de la dependencia que se les haya confiado y no ameritan el régimen de libre nombramiento y remoción por no corresponder su actividad a la definición de políticas institucionales, las que, dicho sea de paso, vienen fijadas por el nivel central, correspondiéndole a las seccionales el ejercicio de las actividades de control fiscal previamente diseñadas.

Los anteriores argumentos igualmente sirven para sostener que los jefes de división seccional se hallan cobijados por el sistema de carrera administrativa, aseveración que resulta confirmada si se tiene en cuenta que su rango es inferior al de los jefes de unidad, a quienes asisten en la aplicación de normas y procedimientos, fuera de lo cual supervisan la programación y ejecución de funciones para el desarrollo de los programas de la unidad, proponen e implantan procedimientos y coordinan las labores de los funcionarios, siempre dentro del específico espacio de la dependencia a su cargo.

La razón para integrar a la carrera administrativa a los profesionales universitarios grados 13 y 12 y al Coordinador resulta todavía más clara, ya que estos funcionarios son del nivel profesional que, según el artículo 102 de la Ley 106 de 1993, "comprende los empleos cuyas funciones consisten en la aplicación de conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley dentro de la unidad o dependencia determinada en la organización de la Contraloría". Este enunciado armoniza muy bien con lo dispuesto por los artículos 29 y 31 de la Resolución 03398, los cuales atribuyen a los profesionales grados 13 y 12 funciones que justamente consisten en aplicar los conocimientos o las técnicas de una disciplina académica a la generación de productos y servicios, encomendándoles también la función de hacer recomendaciones que, por su mismo carácter, no son obligatorias; la participación en las variadas fases de planes, programas y actividades; la realización de investigaciones, conceptos e informes. Debe puntualizarse, además, que ha sido consagrada su responsabilidad ante el jefe de la respectiva dependencia.

De lo anterior se desprende que los citados funcionarios cumplen labores de apoyo al correspondiente jefe y que la participación en la fijación y desarrollo de programas responde a su habilitación profesional o técnica y en ningún caso al propósito de fijar las políticas del organismo, pues ello compete, de acuerdo con la organización de la Contraloría, a instancias de más alto rango.

En lo atinente al Coordinador, cabe reiterar los argumentos precedentes, puesto que sus funciones se contraen a coordinar y supervisar investigaciones de programas académicos, determinar la programación de cursos y las necesidades de capacitación, adelantar y orientar investigaciones bibliográficas, revisar trabajos y asesorar al Director del Centro de Estudios Especializados de Control Fiscal CECOF, a cuya planta de personal pertenece por expresa previsión del párrafo segundo del artículo 105 de la Ley 106 de 1993 y del artículo 30 de la Resolución 03398 de 1994. Este catálogo de funciones se encuentra en estrecha relación con las que cumple el Director del Centro, quien, como se dijo, debe ser un funcionario de carrera administrativa, de lo cual se colige que idéntica regla debe aplicarse al Coordinador.

La Corte acoge el criterio del Procurador General de la Nación en el sentido de que, si bien dentro de las funciones de los cargos sobre los cuales se viene tratando figura la coadyuvancia en la formulación de políticas y la determinación de planes y programas de ciertas áreas de la institución, su ubicación dentro de la estructura general del organismo no les permite trazar los derroteros institucionales fundamentales ni formular directivas de forzoso acatamiento que impliquen compromiso para la Contraloría en la integridad de su función, lo cual se confía a las instancias de dirección de la misma.

El análisis que precede atiende a las peculiares funciones de la Contraloría General de la República y, por ende, no es posible establecer una necesaria equivalencia entre los cargos objeto de examen y los que con nombres similares o iguales hayan sido previstos en las plantas de personal de otras entidades u organismos estatales.

No se olvide que la propia Constitución confió a la ley la responsabilidad de determinar un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría.

Debe advertirse, finalmente, que la presente Sentencia recae únicamente sobre los empleos que han sido objeto de demanda, ya que la unidad normativa no puede integrarse, habida cuenta de la necesidad de estudiar cargo por cargo, dentro de las perspectivas propias de las funciones confiadas a cada uno de ellos y del papel que juegan dentro de la estructura general de la Contraloría.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, oído el Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primer.- Decláranse INEXEQUIBLES las referencias que, en el artículo 122 de la Ley 106 de 1993, se hacen a los siguientes empleos: Jefe de Unidad, Director, Jefe de Unidad Seccional, Jefe de División Seccional, Profesional Universitario grados 13 y 12 y Coordinador.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE la referencia de la misma norma al cargo de Jefe de Oficina.

Tercero.- Decláranse INEXEQUIBLES, en el artículo 94 de la Ley 106 de 1993, las expresiones "de libre nombramiento del Contralor".

Cópíese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General