

Sentencia C-532/06

CARRERA ADMINISTRATIVA-Principios

SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Importancia

CARRERA ADMINISTRATIVA-Objetivos

CARRERA ADMINISTRATIVA Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Relación

CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Principio superior

AUTONOMIA TERRITORIAL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regla general y excepción

REGIMEN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Administración y vigilancia por la Comisión Nacional del Servicio Civil/ SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Administración y vigilancia por la Comisión Nacional del Servicio Civil

Todos los empleos de carrera administrativa deben sujetarse al régimen general que determine el legislador, cuya administración y vigilancia corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos del artículo 130 superior, salvo (i) los sistemas especiales de carrera de rango constitucional, que si bien se excluyen de la órbita de gestión de dicha comisión, en todo caso se encuentran sujetos a la ley y a los principios de igualdad, mérito y estabilidad y (ii) los sistemas específicos de carrera, esto es, aquéllos cuya individualidad ha sido creada por el legislador dentro del marco del sistema general de carrera, que en todo caso son administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Límites al establecimiento de excepciones

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Facultad para determinar empleos que se rigen por un sistema distinto al de carrera administrativa es de interpretación restrictiva

SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Diseño debe estar amparado en el principio de razón suficiente

REGIMEN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Tiene carácter de regla/SISTEMA ESPECIFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Tiene naturaleza de excepción/SISTEMA ESPECIAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE ORIGEN CONSTITUCIONAL-Tiene naturaleza de excepción

Los empleados de carrera administrativa de una determinada Entidad estarán sujetos al régimen general expedido al amparo de los artículos 125 y 130 superiores -hoy en día contenido en la Ley 909 de 2004-, si la propia Constitución o el legislador -dentro de su órbita de competencias- no han previsto la existencia de un sistema especial o específico de carrera. Por tanto, de los tres sistemas de carrera identificados por la jurisprudencia, el régimen general tendrá carácter de regla y los especiales y específicos solamente naturaleza de excepción.

AUTONOMIA DE LA COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Alcance

La autonomía plasmada en los artículos 76 y 77 de la Constitución protegerá a la Comisión Nacional de Televisión contra injerencias indebidas de otras autoridades y de grupos sociales y económicos de presión, en los asuntos para los cuales la Constitución ha querido que actúe con

plena independencia e imparcialidad (la dirección y ejecución de la política de televisión y la intervención del espectro electromagnético utilizado para estos fines), sin que ello signifique un desprendimiento de la ley, especialmente en aquéllos asuntos para los cuales la Constitución ha establecido reglas generales de obligatoria observancia para todos los entes estatales. Será entonces en este contexto y para la protección de las funciones propias en materia de televisión, que deberá interpretarse en cada caso el alcance del régimen legal propio y de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica prevista en los artículos 76 y 77 de la Constitución. Por lo mismo, no serán reprochables constitucionalmente las decisiones del legislador que no afecten la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas de manera privativa por la Constitución, tal como se entendió, por ejemplo, al declarar exequibles las políticas generales en materia de televisión fijadas por la ley, el establecimiento de espacios de coordinación interinstitucional y ciertas normas de organización y funcionamiento de la Comisión.

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Funciones

COMISION NACIONAL DE TELEVISION-Competencia del Congreso para regular aspectos organizativos

**CARRERA ADMINISTRATIVA EN COMISION NACIONAL DE TELEVISION-
Aplicación del régimen general de carrera no desconoce autonomía**

La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, en su triple dimensión (administrativa, patrimonial y técnica) garantiza que no esté subordinada a las determinaciones de otros órganos o entidades del Estado o de grupos económicos, en relación con el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución (artículos 76 y 77), las cuales tienen un espacio de protección irreductible que no puede ser invadido ni siquiera por el legislador. Por su parte, el régimen general de carrera administrativa, como herramienta de gestión pública de rango constitucional, se mueve en un espacio diferente y le brinda a las entidades del Estado un mecanismo objetivo y universal para la vinculación, permanencia, promoción y retiro de sus funcionarios. En esta medida, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no se ve afectada cuando las expresiones acusadas señalan, en aplicación del artículo 125 de la Constitución Política, que los funcionarios de carrera administrativa de esa entidad, se sujetan al régimen general previsto en la Ley 909 de 2004.

RESERVA DE LEY EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Alcance

Referencia: expediente D-6117

Demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones “*En la Comisión Nacional de Televisión*” que hacen parte del literal b) del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 909 de 2004 “*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”

Actor: Gonzalo Ávila Pulido

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., doce (12) 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 trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gonzalo Ávila Pulido presentó demanda contra las expresiones “*En la Comisión Nacional de Televisión*” que hacen parte del literal b) del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 909 de 2004 “*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”.

Mediante auto del dieciocho (18) de enero de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, así como a los Ministros del Interior y de Justicia y de Comunicaciones y al Director de la Comisión Nacional de Televisión –CNTV-, para que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.680 del veintitrés (23) de septiembre de 2004. Se subraya lo demandado.

“LEY 909 DE 2004”
(septiembre 23)

por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

TITULO I
OBJETO DE LA LEY

CAPITULO I

Objeto, ámbito de aplicación y principios

(...)

Artículo 3º. Campo de aplicación de la presente ley.

1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

a) *A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.*

- *Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.*

- *Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.*

- *Al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media.*

- *A los empleados públicos de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional.*

- *A los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.*

- *A los comisarios de Familia, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 30 de la Ley 575 de 2000;*

b) *A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades:*

- *En las corporaciones autónomas regionales.*

- *En las personerías.*

- *En la Comisión Nacional del Servicio Civil.*

- *En la Comisión Nacional de Televisión.*

- *En la Auditoría General de la República.*

- *En la Contaduría General de la Nación;*

c) *A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados;*

d) *La presente ley será igualmente aplicable a los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales.*

2. *Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:*

- *Rama Judicial del Poder Público.*

- *Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.*

- *Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.*

- *Fiscalía General de la Nación.*

- *Entes Universitarios autónomos.*

- *Personal regido por la carrera diplomática y consular.*

- El que regula el personal docente.

- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República

Parágrafo 2º. *Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.*

(...)

III. LA DEMANDA

El demandante afirma que las expresiones acusadas vulneran lo previsto en los artículos 4º, 76, 77- inciso 2º y 113 de la Constitución Política.

Para el actor los preceptos demandados vulneran los artículos 76 y 77 superiores, en la medida que desconocen la autonomía propia de los entes constitucionales autónomos, en particular la independencia administrativa de la Comisión Nacional de Televisión.

En esos términos, aduce que no solamente las expresiones acusadas de la Ley 909 de 2004, sino también la reglamentación que la desarrolla, desconocen la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, toda vez que el Gobierno Nacional mediante normas reglamentarias determina cómo, cuándo y dónde se manejan los recursos humanos de dicha entidad autónoma. Por tanto, se olvida que la CNTV no está sujeta a las normas generales aplicables a los demás entes que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público, entre ellas, las relativas a la carrera administrativa.

Hace énfasis en que la disposición acusada *“al extender su campo de aplicación a la Comisión Nacional de Televisión, desconoció la autonomía constitucional consagrada en los artículos 76 y 77 de la Carta. La aplicación de la Ley 909 de 2004, en la Comisión Nacional de Televisión implica necesariamente una limitación de su autonomía, pues por vía de reglamentación el Ejecutivo ha reglamentado la naturaleza general de las funciones, las competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos, la denominación y requisitos, así como equivalencias entre estudios y experiencia para los empleos públicos, entre otros aspectos, incurriendo en una evidente intromisión en el ámbito de competencia de los entes autónomos constitucionales que ya tenían definidos todos estos aspectos”*.

A su juicio, los preceptos demandados desconocen que la Ley 182 de 1995 creó la Comisión Nacional de Televisión como una entidad con independencia funcional suficiente para el cumplimiento de las atribuciones que le asigna la Constitución, la Ley y sus Estatutos; sostiene que se ignora lo estipulado en los artículos 12 y 15 de dicha Ley y en la Resolución No. 185 de 1996 - Estatutos Internos de la Comisión Nacional de Televisión-, en lo referente a las facultades de nombramiento y administración de personal de la Entidad.

De otra parte, advierte que la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999, al declarar inexecutable buena parte del articulado de la Ley 443 de 1998 *“ordenó: Quinto.- El Congreso Nacional, en desarrollo de los artículos 113 y 130 de la Constitución Política, señalará la estructura de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como órgano autónomo e independiente, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan el carácter especial (sic)”*; y que, con posterioridad, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al rendir el concepto 1554 del dieciocho (18) de junio de 2004, Consejero Ponente Augusto Trejos Jaramillo, se pronunció en relación con la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión y el Banco de la República y la posibilidad de que el legislador estableciera regímenes propios y especiales para sus servidores.

Como fundamento de sus aseveraciones cita apartes del referido concepto y hace alusión, entre otras, a las sentencias C-497 de 1995, C-220 de 1997 y C-445 de 1997, en las que la Corte Constitucional se ha referido a la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión; sostiene que,

en la medida que dichos pronunciamientos jurisprudenciales fueron emitidos con anterioridad a la expedición de la Ley 909 de 2004, es claramente apreciable que se les desconoció “a sabiendas”, lo que vulnera la autonomía de la CNTV, especialmente si se tiene en cuenta que *“de la lectura de la norma demandada se desprende que mientras el legislador tuvo en cuenta que no podía extender sus efectos a los funcionarios del Banco de la República y de las universidades públicas, por tratarse de entes constitucionales autónomos, cuya independencia ha sido ratificada reiteradamente por la Honorable Corte Constitucional no hizo lo mismo respecto de la Comisión Nacional de Televisión”*.

Explica, además, que el Legislador amplió el campo de aplicación de la Ley 909 de 2004 a quienes prestan sus servicios en las Corporaciones Autónomas Regionales, Personerías, Comisión Nacional del Servicio Civil, Comisión Nacional de Televisión y otras entidades autónomas por mandato constitucional, lo que desconoce su régimen especial.

Considera entonces, que la Comisión Nacional de Televisión no debió incluirse en el listado del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 909 de 2004, sino en el del numeral 2º del mismo artículo, por tratarse de una entidad autónoma, cuya carrera administrativa es asimilable a la de las entidades sujetas a régimen especial, como los entes autónomos universitarios, de forma tal que *“Al no establecer el carácter supletorio de la Ley 909/04 para la Comisión Nacional de Televisión, sino su aplicación directa, como lo establece la norma demandada, el legislador infringió los mandatos constitucionales y legales ya citados, al tiempo que desconoció la abundante jurisprudencia constitucional sobre la materia”*.

Finalmente, advierte que la injerencia del Gobierno Nacional en el manejo de los entes constitucionales autónomos como la CNTV, se ha visto materializada no sólo con la expedición de la Ley 909 de 2004, sino con toda su reglamentación, entre otros, el Decreto No. 770 del 17 de marzo de 2005 –artículo 2º- y el Decreto Extraordinario No. 670 del 13 de marzo de 2005 –artículo 44-.

Concluye entonces que: *i)* las atribuciones constitucionales y la autonomía de la CNTV no pueden ser desconocidas por el Legislador; *ii)* el Legislativo traza políticas generales, mientras que la Comisión ejecuta los planes y programas del Estado en materia de televisión, y para ello requiere utilizar la autonomía que le han conferido los artículos 76 y 77 constitucionales; y *iii)* mediante la expedición de la Ley 909 de 2004 no se puede pretender que un organismo autónomo como la CNTV aplique una normatividad general que ha sido creada para las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Poder Público y algunos organismos que no cuentan con autonomía constitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Comunicaciones

El Ministerio de Comunicaciones interviene en el proceso a través de apoderado judicial, con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las expresiones demandadas, con base en los argumentos que se resumen a continuación.

En primer lugar, sostiene que *“El régimen propio de la CNTV no se refiere a todos sus aspectos, sino al hecho de contar con una ley especial para su operación. Pero nada impide, que la CNTV siga reglas generales en aspectos comunes de las demás entidades, como ocurre con el régimen disciplinario, contractual, presupuesto, etc., y ahora –con la norma atacada- lo mismo ocurre en materia de personal. Finalmente, la Constitución señala que la ley señala (sic) la organización y funcionamiento de la entidad (art. 77, inciso final). Si la Ley 182 de 1995 señaló que la CNTV podía expedir su régimen de personal, otra norma de igual naturaleza podía modificar tal regla, como en efecto ha ocurrido”*.

Así mismo, advierte que si bien los artículos 76 y 371 superiores se refieren a que tanto la Comisión Nacional de Televisión como el Banco de la República se sujetan a un régimen legal propio, ello no

significa que en materia laboral la CNTV se asemeje en todos los aspectos legales al Banco de la República. Sobre el particular cita un aparte de la sentencia C-827 de 2001.

De otra parte, destaca que contrario a lo afirmado por el actor en su demanda, la Ley 182 de 1995 es una ley ordinaria que puede ser modificada por otra norma de la misma jerarquía, de forma tal que no existe ninguna limitación para que las expresiones demandadas establezcan que el régimen de personal de la Comisión Nacional de Televisión sea exactamente el mismo que el general.

Advierte, además, que *“entre otros errores, la honorable contraparte basa su argumentación en suponer que la aplicación de la norma atacada viola la autonomía de su función en relación con televisión, pero olvida que la Ley 909 de 2004 nada tiene que ver con ella, sino que es una norma general de administración de personal, o sea ajena a cualquier tema de política pública. La Ley 909 de 2004 afecta a muchas entidades, cada una de las cuales tiene su autonomía de ley, pero eso en nada afecta tal aspecto, lo mismo que el seguimiento de las normas de presupuesto o las de contratación pública tampoco lo hacen. Pero es más. (sic) Es evidente que el actor constitucional supone en la CNTV una autonomía que esta no tiene”*.

Como fundamento de sus aseveraciones cita las sentencias C-445, C-457 y C-564 de 1995, C-310 y C-711 de 1996, C-350 de 1997 y C-1344 de 2000, en las cuales la Corte Constitucional ha señalado que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no es absoluta e ilimitada y además que la situación jurídica de dicha entidad no es comparable con la del Banco de la República o el Consejo Superior de la Judicatura, cuyas normas se expiden directamente con base en la Constitución Política.

Para ratificar lo anterior, cita varios pronunciamientos del Consejo de Estado, entre otros, los siguientes:

i) Sentencias del 25 de marzo de 1999 (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dentro del proceso radicado con el No. 1180, -Actor: Ministerio de Comunicaciones-, Consejero Ponente: Luis Camilo Osorio Isaza), del 27 de septiembre de 2001 (Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro del proceso radicado bajo el No. 5908, -Actor: Corporación Cámara de Entidades de Televisión, Comunicación y Recreación –Comunicar y otra-, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y del 26 de febrero de 1998 (Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dentro del proceso radicado con el No. 4390 –Actor: Daniel Contreras Gómez-, Consejero Ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez), en las que se señaló que las competencias de la Comisión Nacional de Televisión dependen directamente de la Ley.

ii) Sentencia del 21 de septiembre de 2000, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Magistrado Ponente Manuel Santiago Urueta Ayola, expediente 5426, en la que se dijo que el ejercicio de las funciones de la Comisión Nacional de Televisión por fuera de lo previsto en la Ley deviene en un vicio de incompetencia.

iii) Sentencia del 27 de septiembre de 2001, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expediente 6676, Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero, en la que se hizo alusión a que la Comisión Nacional de Televisión tiene facultad reglamentaria, pero que no es autónoma en su ejercicio.

iv) Sentencia del 23 de marzo de 2001, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejera Ponente Olga Inés Navarrete Barrero, en la cual se señaló que la Comisión Nacional de Televisión no puede inventar reglas, sino que tiene que seguir los principios constitucionales y legales que le son aplicables.

También cita la Sentencia C-564 de 1995, en la que la Corte Constitucional advierte que la ley no puede delegar en la Comisión Nacional de Televisión la facultad de establecer las políticas de manejo del espacio electromagnético y que dicha entidad no tiene la posibilidad de modificar los preceptos legales en materias que la Constitución ha reservado al legislador.

Finalmente, indica que respecto de la relación que existe entre la Comisión Nacional de Televisión y el Ministerio de Comunicaciones, la Corte Constitucional señaló en las sentencias C-310 de 1996 y C-350 de 1997, que al Ministerio atañe la política del servicio público de las telecomunicaciones a nivel general y, en cambio, a la Comisión Nacional de Televisión corresponde la dirección y ejecución de la política que para el servicio de televisión determine el Congreso de la República.

Concluye entonces que *“Queda suficientemente demostrado que la CNTV no es en forma alguna un ente al cual no se le pueden imponer normas comunes aplicables a otros organismos, o incluso de la rama ejecutiva del poder público (sic)”*, a pesar de que *“la CNTV hace ingentes esfuerzos por hacerse parecer como un superente por encima del ordenamiento colombiano. Nada más alejado de la realidad”*.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, actuando a través de apoderado judicial, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar igualmente que se declare la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

Recuerda que el Constituyente de 1991, al implantar el principio de la división de las ramas del poder público (art. 113) y reconocer que existen otros entes autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, no estableció en ninguna parte un régimen supraconstitucional para uno o algunos de esos órganos denominados *“autónomos e independientes”*.

En ese entendido, advierte que la Comisión Nacional de Televisión, si bien es un ente de origen constitucional y creación legal -Ley 182 de 1995-, que tiene personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica y se encuentra sujeto a un régimen legal propio, debe ajustarse en todo a los mandatos contenidos en la Constitución Política, puesto que *“Dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe ni puede existir órgano o entidad, con autonomía absoluta, ni con un poder supraconstitucional o ajeno al control y al respeto de la ley. (...) Por estas razones no puede prohiarse la consideración contenida en la demanda, en el sentido de que la aplicación de Ley 909 de 2004, implica necesariamente una limitación a su autonomía pues la Ley 909 de 2004 sólo tuvo por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos de la gerencia pública (art. 1º Ley 909 de 2004), objeto que nada tiene que ver con la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado por los servicios de televisión, objeto material y jurídico de la actividad de la Comisión Nacional de Televisión, conforme lo ordena el artículo 76 de la Carta”*.

Sobre el particular cita apartes de las sentencias C-050 de 1994, C-517 de 1992, C-579 de 2001 y C-775 de 2001.

De otra parte, explica que *“El artículo 3º de la Ley 909 de 2004, al determinar el campo de aplicabilidad de la ley expresó: ‘Campo de aplicación de la ley. 1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos (...) b) A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades: (...) En la Comisión Nacional de Televisión’, simplemente acogió el mandato genérico expresado en el artículo 125 de la C.P., donde el legislador (sic) estableció ‘Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera’, consagrando en forma expresa un principio general para todos los empleos de órganos y entidades del Estado y a reglón seguido las excepciones al mismo, cuando concluyó ‘Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley’. Es decir, que el querer expresado por el Legislador en el artículo 125 C.P., es que todos los empleos en los órganos y entidades son de carrera, y que sólo excepcionalmente no lo son. (...) En consecuencia, sin hesitación alguna debe concluirse que el artículo 3º del numeral 1º literal b) de la Ley 909 de 2004, está en un todo de acuerdo con el artículo 125 de la C.P.”* y, en concordancia con dicha armonía constitucional, se expidió el artículo 15 de la Ley 182 de 1995.

Así mismo, estima que las expresiones acusadas no vulneran lo previsto en el artículo 77 constitucional, toda vez que, en ningún momento afectan la competencia subjetiva o territorial de la cual goza actualmente la Comisión Nacional de Televisión, así como su autonomía presupuestal, técnica y administrativa, dado que, como ya se advirtió, la Ley 182 de 1995 en su artículo 15 recoge el principio general establecido en el artículo 125 superior, en el sentido de que todos los empleados son de carrera con las excepciones previstas en la Constitución Política y las señaladas en la Ley. En ese sentido es claro que *“Las determinaciones constitucionales expresadas por el Constituyente en el artículo 76 de la C.P., fueron estrictamente respetadas por el Legislador, pues no se introdujeron en el texto demandado nuevas excepciones, ni se modificó o ignoró el principio general allí contenido”*.

Concluye entonces que las expresiones acusadas que hacen parte del literal b) del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 909 de 2004, se ajustan a lo previsto en los artículos 1º, 2º, 4º, 76, 77-inciso 2º, 113, 122 y 125 superiores *“conformando con todos ellos un todo lógico-jurídico coherente y armónico, con los que guarda absoluta correspondencia”*, en la medida en que la Constitución Política no excluye a los órganos autónomos de la regla general de la carrera administrativa prevista en el artículo 125 ibídem, ni fija para la Comisión Nacional de Televisión un sistema especial o particular de carrera administrativa que permita excluirla de la aplicación del régimen general previsto en la Ley 909 de 2004, como sí ocurre con los organismos y entidades mencionados expresamente en el numeral 2º del artículo 3º de la citada Ley.

4. Comisión Nacional de Televisión

El Director y Representante Legal de la Comisión Nacional de Televisión, interviene en el presente proceso para solicitar a esta Corporación que declare inexecutable los preceptos acusados, a partir de las consideraciones que se resumen a continuación.

El interviniente recuerda que de conformidad con lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, además de los órganos que integran las tres Ramas del Poder Público, existen otros entes autónomos e independientes para lograr el cumplimiento de las demás funciones del Estado; de acuerdo con dicho mandato constitucional, existe una separación funcional entre los diferentes órganos del Estado pero con colaboración armónica para realizar sus funciones.

En ese sentido, aduce que el artículo 3 de la Ley 182 de 1995 creó la Comisión Nacional de Televisión –CNTV- como una entidad con la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asigna la Constitución, la Ley y sus estatutos.

Explica que la Corte Constitucional *“se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, indicando el significado y la trascendencia del carácter autónomo con que el Constituyente, de manera expresa, dotó a la Comisión Nacional de Televisión, dada la necesidad de garantizar que los derechos ligados al servicio público de televisión, como el más poderoso de los medios de comunicación, se manejen de tal manera que este medio no pueda ser controlado por la mayoría política de turno. Ha concluido también que no cabe duda que la Comisión Nacional de Televisión es una entidad nacional autónoma, que no se puede asimilar a una entidad descentralizada y que goza de autonomía patrimonial, administrativa y técnica dado que el Constituyente de 1991 quiso garantizar que la Comisión Nacional de Televisión actuara autónomamente, es decir, con independencia de los demás organismos del Gobierno, aunque, por supuesto dentro de los términos que señale la ley. Por consiguiente, esta entidad está dotada de un grado de independencia suficiente para la toma de decisiones y el cumplimiento de las responsabilidades confiadas por la Carta”*.

Así mismo, precisa que la Corte Constitucional en la sentencia C-220 de 1997, al referirse a la autonomía de los órganos del Estado, dio alcance al artículo 113 constitucional, en el sentido de considerar que por su naturaleza y funciones, aquéllos no integran ninguna de las ramas del poder público y que por tanto no admiten ser categorizados como establecimientos públicos, porque de ser así, habría una injerencia indebida del Ejecutivo en su funcionamiento.

De otra parte, aclara que el literal g) del artículo 12 de la Ley 182 de 1995 establece que corresponde a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, entre otras funciones, determinar su planta de personal y crear, suprimir o fusionar los cargos necesarios para su buena marcha, así como fijar el régimen de remuneraciones y expedir el manual de funciones; a su vez, indica que en el numeral 3° del citado literal se estipula que son cargos de dirección y confianza los de Jefe de Oficina y Subdirector, así como los que la Comisión adscriba a éstos por ser de asesoría directa de los miembros de la Junta, del Secretario General y de los Jefes y Subdirectores de la entidad.

Aduce que la disposición jurídica en cita señala que el régimen salarial y prestacional de los empleados de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, será equivalente al de los miembros de la Junta Directiva y demás funcionarios del Banco de la República, y que todos los empleados de la entidad serán designados por la Junta de la Comisión, pero esta podrá delegar en el Director dicha facultad.

En ese orden de ideas, argumenta que con fundamento en lo anterior se estableció en los Estatutos de la CNTV (numeral 18 del artículo 15 de la Resolución No. 185 de 1996), que corresponde a su Junta Directiva expedir el régimen especial de licitaciones y contratos de concesión, y en el literal c) del numeral 8° del artículo 38 *ibidem* se prevé que le corresponde a la Subdirección de Recursos Humanos y Capacitación, organizar y adelantar los procesos de carrera administrativa, selección, realización de concursos, escalafonamiento, coordinación del proceso de calificación y retiro del servicio, de conformidad con las políticas y reglamentaciones que al respecto expida la Junta Directiva del CNTV.

Considera entonces que *“el literal b) del numeral 1° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004 es contrario a los artículos 76 y 77 y 113 (sic) de la Constitución Política, por cuanto con el mismo se pretende que un organismo autónomo como es la Comisión Nacional de Televisión aplique una normatividad general, creada por las entidades públicas de la rama ejecutiva del poder público (sic) y algunos organismos que no cuentan con autonomía constitucional”*; que a ello se suma, que la Comisión Nacional de Televisión a pesar de su carácter constitucionalmente autónomo, quedó por fuera del listado fijado por el Legislador en el numeral 2° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004.

Concluye que tanto las expresiones acusadas que hacen parte del literal b) del numeral 1° del artículo 3°, como las disposiciones jurídicas que las desarrollan, son evidentemente contrarias a la autonomía reconocida por la Constitución Política a la Comisión Nacional de Televisión, de forma tal que si dichos preceptos no fueran declarados inconstitucionales *“la Comisión Nacional de Televisión tendría que conformar su estructura de acuerdo con los mandatos del ejecutivo, (sic) afectando en gran medida la autonomía administrativa reconocida por la Constitución a esta entidad”*.

5. Intervención ciudadana

El ciudadano Roberto Urrego Moreno interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a esta Corporación que declare que los preceptos acusados son inconstitucionales.

Advierte que el demandante tiene razón cuando afirma que los entes constitucionales autónomos dotados de un régimen legal especial, y los órganos de control, no se someten al régimen general de carrera administrativa. Sobre el particular cita apartes de la sentencia C-563 de 2000.

En ese entendido, aduce que en el caso *sub-exámine* se trata también de un ente autónomo de creación constitucional sujeto a un régimen legal propio, de conformidad con lo señalado en los artículos 76 y 77 constitucionales, de forma tal que esa connotación hace que al igual que las universidades del Estado, cuente con un régimen legal especial que incluye, como es apenas lógico, lo relativo a la carrera administrativa.

Así mismo, recuerda que en la sentencia C-1230 de 2005 la Corte Constitucional estableció la diferencia entre carrera administrativa especial –que es la que rige para las entidades autónomas de creación constitucional- y los regímenes específicos de carrera administrativa –creados por la Ley

en razón de la naturaleza de las entidades en las cuales se aplican, verbigracia, DAS, INPEC, DIAN, entre otras-.

Concluye entonces que la Ley 909 de 2004 al desconocer el carácter especial que debe regir para la carrera administrativa aplicable a la Comisión Nacional de Televisión y demás órganos constitucionales autónomos, quebrantó la Constitución Política, pues en tales casos *“la ley general de carrera administrativa sólo puede ser aplicada con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la carrera especial que rige para el respectivo ente autónomo”*.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 4050, recibido en esta Corporación el siete (7) de marzo de 2006, en el cual solicita a la Corte declarar exequible los preceptos acusados, con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación.

La Vista Fiscal recuerda en primer lugar que *“En la estructura del Estado Colombiano, uno de cuyos rasgos característicos es la sujeción al orden jurídico, no es posible concebir la existencia de personas jurídicas de derecho público, de atribuciones y de competencias o de servidores públicos carentes de controles. Tal característica, de amplio desarrollo jurisprudencial y doctrinal, se ve reflejada en el principio según el cual todas las personas jurídicas de derecho público se sujetan al cumplimiento de la Constitución y la Ley, ello es, al imperio del derecho (Estado de Derecho), lo que conlleva al desarrollo de particulares funciones y competencias con sujeción a los aspectos de carácter macroeconómico, macrosocial y macropolítico, alejando así de aquellas categorías jurídicas el concepto de soberanía”*.

Como fundamento de sus aseveraciones cita apartes de las sentencias C-517 de 1991, C-126 de 1993 y C-894 de 2003.

Así mismo, advierte que de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Constitución Política, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con excepción de los de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y aquellos que fije la ley; además, respecto de los de carrera administrativa, será la Ley la que estipule los requisitos y condiciones que sirvan como base para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, para lo cual el artículo 130 superior prevé la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como ente responsable de la administración y vigilancia de la carrera de los servidores públicos, salvo de aquellos que tengan carácter especial.

Sobre el particular, cita las sentencias C-954 y C-1177 de 2001 y C-037 y C-969 de 2003.

De otra parte, señala que en la sentencia C-1230 de 2005 se fijaron tres sistemas de carrera administrativa, a saber, *i)* el régimen general regido por la Ley 909 de 2004, *ii)* los sistemas especiales previstos por el Constituyente, y *iii)* los sistemas específicos creados por la Ley, en donde la especificidad radica en la naturaleza de la entidad o de la misión a su cargo.

En esos términos, la Vista Fiscal considera que a la luz de la Constitución Política *“no se advierte que a la Comisión Nacional de Televisión corresponda un régimen especial de carrera administrativa que habilite para sustraerse de la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como sí se halla regulado expresamente en los artículos 217, 218, 253, 256, 268 y 279 de dicho ordenamiento superior, respecto de las Fuerzas Militares, el Cuerpo de Policía, la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura, la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación”*.

Agrega además, que tampoco se observa que en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 125 superior, el Legislador haya previsto para la Comisión Nacional de Televisión, en razón de su naturaleza o misión, un régimen específico de carrera, como sí ocurrió con el personal que labora en el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales –

DIAN-, las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, las Superintendencias, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil –AEROCIVIL-.

En ese orden de ideas, destaca que *“adicional al hecho de que la Comisión Nacional de Televisión no cuenta con una autorización constitucional expresa que la haga objeto de un régimen especial de carrera, la autonomía administrativa y patrimonial y técnica de que está dotada, así como la sujeción a un régimen legal propio (artículo 76 de la C. P.), no tienen la virtualidad de sustraer al órgano de la dirección política en materia de televisión del cumplimiento del resto del ordenamiento jurídico, pues tal abstracción riñe con los principios y valores fundantes del Estado de Derecho. Así, al interpretar y aplicar las normas de carrera administrativa, habrá de atenderse al carácter no absoluto de las autonomías”*. Aparecen citadas las sentencias C-310 y C-711 de 1996.

Aduce que de conformidad con lo previsto en los artículos 12 y 15 de la Ley 182 de 1995, es claro que: *i)* la facultad que la Ley otorga a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión para fijar la planta de personal de la entidad, conforme a una estructura determinada, debe hacerse en concordancia con los mandatos de la Ley General de carrera administrativa, por cuanto la Comisión Nacional de Televisión no tiene autorizado expresamente un régimen especial de carrera para la administración de su personal, *ii)* que la asimilación que para efectos salariales y prestacional trae la Ley 182 de 1995, en relación con el régimen aplicable a los empleados del Banco de la República no hace iguales a las dos entidades, pues el sentido y alcance de dicha norma es el de atender a un modelo para efectos meramente remunerativos, ya que la Ley en mención no está transmitiendo la naturaleza jurídica de una entidad a otra, *iii)* que la sujeción a la Constitución y a la ley por parte de los servidores públicos de la Comisión Nacional de Televisión, los hace destinatarios del contenido del artículo 124 superior, que defiere a la Ley la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, aspecto éste que resulta más garantista, toda vez que la Ley se ciñe estrictamente a los principios que rigen la función pública, *iv)* que al existir cargos de carrera administrativa en la Comisión Nacional de Televisión, el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los servidores públicos de esa entidad, cuenta con un sistema reglado establecido en la Ley General de Carrera Administrativa, con el cual se regula la actividad laboral al interior de la CNTV.

Explica entonces que no existe una autorización constitucional expresa para optar por un régimen legal especial de carrera administrativa aplicable a los servidores de la Comisión Nacional de Televisión, por lo que la Ley 909 de 2004 simplemente responde al ejercicio de la competencia propia del Congreso de la República, de acuerdo con el artículo 125 superior. Al respecto cita un aparte de la sentencia C-391 de 1993.

Finalmente, hace énfasis en que no es cierto que con la promulgación de las expresiones acusadas que forman parte del literal b) del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 909 de 2004, *“se invierte el orden constitucional que establece la carrera administrativa como regla general o que con ello se atenta contra la filosofía en que se funda dicho sistema y tampoco que se desconozca alguna prerrogativa de orden constitucional, en particular. Todo lo contrario, con la aplicación de las normas de carrera general que en nada se oponen al ejercicio de las facultades especiales que atañen a la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, por virtud de lo establecido en la Ley 182 de 1995, el Legislador buscó que ésta se sujetara a los principios de la carrera, y que los servidores y aspirantes a ocupar cargos públicos en dicho ente pudiesen gozar de un marco legal y reglamentario que, además de ser controlable, consagra un plexo de garantías mínimas para el acceso y retiro del servicio público”*.

Concluye que, como quiera que no existe una autorización constitucional para que los servidores de la Comisión Nacional de Televisión cuenten con un régimen especial de carrera administrativa, y por el contrario, la naturaleza y la misión del organismo en manera alguna lo sustraen de la aplicación del régimen previsto en el artículo 125 constitucional, las expresiones acusadas deben ser declaradas exequibles.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica de la que hacen parte las expresiones demandadas forma parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Se discute en el presente caso la constitucionalidad de las expresiones *“En la Comisión Nacional de Televisión”* que hacen parte del literal b) del numeral 1° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004, *“por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*.

A juicio del demandante, las expresiones acusadas desconocen la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, al establecer que sus empleados de carrera administrativa se sujetan a la Ley 909 de 2004 (ley general de carrera administrativa), pues, a su juicio, se pasa por alto que dicha entidad se somete a un régimen legal propio, de acuerdo con los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 113 ibídem. Por tanto, considera que la carrera administrativa de la Comisión Nacional de Televisión es de naturaleza especial y que su regulación es un asunto interno que corresponde desarrollar a esa misma entidad, por lo que no es de recibo que se le ordene aplicar una normatividad general creada para las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del poder público y para otros organismos que no tienen autonomía constitucional. Insiste en que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no sólo se desconoce con la Ley 909 de 2004, sino, especialmente, con la reglamentación que se ha expedido con fundamento en ella y que corresponde a asuntos ya previstos en normas internas de la entidad.

La solicitud de inconstitucionalidad es coadyuvada por el representante legal de la Comisión Nacional de Televisión. Se aduce que la Ley 182 de 1995 creó la Comisión Nacional de Televisión como una entidad con la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asigna la Constitución, la Ley y los estatutos, por lo que la expresión acusada que hace parte del literal b) del numeral 1° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004, así como las disposiciones jurídicas que la desarrollan, son evidentemente contrarias a la autonomía que protege a dicho organismo. En este mismo sentido, intervino el ciudadano Roberto Urrego Moreno, quien también solicita que se declare la inexecutable solicitada en la demanda.

Por su parte, la vista fiscal y las intervenciones del Ministerio de Comunicaciones y del Departamento Administrativo de la Función Pública defienden la executable de la norma acusada, pues, a su juicio, la Comisión Nacional de Televisión no tiene un régimen especial de carrera administrativa, de manera que la Ley 909 de 2004 se limita a aplicar las reglas generales que en dicha materia han previsto los artículos 125 y 130 superiores.

Con fundamento en lo anterior, a la Corte le corresponde determinar si la expresión acusada desconoce la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, al disponer que sus empleados de carrera administrativa se sujetan al régimen general establecido en la Ley 909 de 2004 para los funcionarios estatales que tienen esa calidad. En otros términos, la Corte debe establecer si la autonomía y el régimen legal propio que los artículos 76 y 77 de la Constitución Política han previsto para la Comisión Nacional de Televisión, impiden que el legislador haga aplicables a esta entidad las normas generales de carrera administrativa expedidas con base en los artículos 125 y 130 superiores.

3. Consideraciones preliminares

3.1. La carrera administrativa como herramienta de gestión pública y mecanismo para hacer efectivos principios, valores y garantías constitucionales.

Desde sus primeras sentencias sobre la materia, la Corte tiene sentado que la Constitución Política le ha dado un estatus especial y preferente a la carrera administrativa dentro las posibles formas de vinculación de los funcionarios públicos al Estado, en la medida que no sólo permite el acceso al cargo de las personas más calificadas, sino que constituye una garantía de estabilidad en el empleo, todo lo cual es reflejo y aplicación de valores, principios y derechos expresamente reconocidos en la Constitución.

En tal sentido, la Corte ha señalado que la carrera administrativa se cimienta en “*la prevalencia y generalidad de la misma, la igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, la eficiencia y la eficacia que deben orientar a la administración pública, la capacitación de los funcionarios, la estabilidad en el empleo y, la disponibilidad de ascenso de los servidores públicos*”¹, nada de lo cual puede ser considerado ajeno a los principios y valores constitucionales.

Por tanto, la aplicación del sistema de carrera administrativa en una determinada entidad estatal, como concreción de la regla general prevista en el artículo 125 del Estatuto Superior, tiene de entrada un fuerte respaldo constitucional, pues sus objetivos y fundamentos responden a precisos mandatos superiores, que a la vez que protegen el interés general en una Administración Pública eficiente y calificada, tutelan los derechos específicos de quienes acceden a la función pública. Es así como, en Sentencia C-479 de 1992, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández, la Corte Constitucional señaló que la carrera administrativa es una técnica “*al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho*”, en cuyo desarrollo el legislador debe tener en cuenta el mérito y la estabilidad en el cargo como columna vertebral del respectivo sistema.²

De esta manera, el artículo 125 de la Constitución Política guarda una estrecha relación con otras de sus normas, como las que hacen alusión a los principios de eficiencia y eficacia de la función administrativa (art. 209), al derecho a la igualdad (art.13) y a la garantía de estabilidad laboral (art.53). En este sentido, la Sentencia C-517 de 2002 señaló que la carrera administrativa estaba delimitada por tres objetivos fundamentales, a saber:

“i) La búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, ya que la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional empleando el concurso de méritos como regla general para el ingreso a la carrera administrativa;

ii) La garantía de la igualdad de oportunidades, pues de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40-7 de la Carta todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y

iii) La protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Carta, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado³.”

¹ Sentencia C-109 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, ratificada en sentencia C-942 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En otra oportunidad la Corte también había dicho: “El régimen de carrera administrativa, tal como lo concibió el Constituyente de 1991, impulsa entonces la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, éste, el Estado, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública.” (Sentencia C-563 de 2000, MP. Fabio Morón Díaz).

² En el mismo sentido puede verse la Sentencia C-023 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³ Ver entre otras, las sentencias T-419/92 y C-479/92. En otra jurisprudencia más reciente la Corte reiteró que: “La carrera administrativa es entonces un instrumento eficaz para lograr la consecución de los fines del

Por ende, la Corte ha considerado que existe una estrecha vinculación entre el régimen de carrera administrativa y el Estado Social de Derecho, en la medida que quienes sean llamados a desempeñar cargos públicos tienen la delicada labor de servir a la comunidad, hacer efectivos los principios, derechos y deberes constitucionales y promover la prosperidad general (art. 1 C.P.).⁴ De ahí que, la Constitución haya querido que la carrera administrativa sea la regla general de vinculación al Estado y que la misma deba fundarse en la excelencia en la selección de las personas que han de ingresar al servicio del Estado.

En Sentencia C-954 de 2001, la Corte se refirió a la finalidad de la carrera administrativa de la siguiente manera y reiteró así sus fundamentos constitucionales:

“Se debe recordar que la finalidad misma de la carrera administrativa es reclutar un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, la carrera permite que quienes sean vinculados a la administración bajo esta modalidad, ejerzan de manera calificada la función pública que se les asigna, ya que dicho sistema está diseñado para que ingresen y permanezcan en él aquellas personas que tengan suficientes calidades morales, académicas, intelectuales y laborales para asumir con eficiencia y honestidad dicho servicio. Existe entonces una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado y la prioridad que el constituyente otorga a la carrera administrativa, que se explica en la naturaleza del sistema y en los principios que lo fundan.”⁵

En consecuencia, en la medida que la carrera administrativa tiene como finalidad establecer procedimientos objetivos de selección de los servidores del Estado, a partir del mérito como criterio de escogencia y permanencia en el cargo, la Corte encuentra que cuando el legislador opta por dicho sistema como forma de vinculación a una determinada entidad estatal, no hace nada diferente de aplicar claros y expuestos mandatos constitucionales que, en principio y por sí mismos, tienen respaldo suficiente en el ordenamiento vigente. Por el contrario, para que el legislador pueda optar por un sistema de vinculación distinto al de carrera administrativa, deberá tener razones constitucionales suficientes para ello, en los términos del artículo 125 y demás normas que sean aplicables según la Entidad de que se trate. No en vano la Corte señaló que *“en el Estado social de derecho la carrera administrativa constituye un principio constitucional y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológica-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional.”⁶*

De otro lado, es preciso señalar que desde el punto de vista de las funciones constitucionales y legales de cada entidad, la carrera administrativa tiene carácter instrumental (permite proveer los funcionarios requeridos y garantizar que, por regla general, la vinculación con el Estado responda a los mismos criterios de acceso, permanencia, promoción y retiro del cargo), en la medida que sus normas no están dirigidas a interferir en las esferas de decisión propias de los organismos a las cuales se aplican, cuyas competencias y forma de ejercicio será el determinado en la Constitución y la Ley, de acuerdo con el nivel de autonomía que les haya sido asignado.

De esta forma, la Corte entiende la carrera administrativa como una herramienta de gestión pública de rango constitucional y no como un mecanismo de injerencia en los asuntos propios de cada

Estado, el cual requiere de una organización adecuada que le permita alcanzarlos, con un recurso humano que no sólo sea calificado sino que pueda desarrollar su función en el largo plazo, es decir, con vocación de perdurabilidad. Por esta razón, se erige como un sistema que armoniza los principios que rigen la función pública, consagrados principalmente en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 122 a 131 y 209 de la Carta, con la protección del derecho al trabajo. (Sentencia C-292 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁴ Sentencia C-1119 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁵ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁶ Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

entidad, que, por tanto, no impide su utilización en organismos dotados de cierto nivel de autonomía. Así lo había señalado esta Corporación en el caso de las entidades territoriales, cuya separación del poder central no se consideró un obstáculo para la aplicación de las normas generales de carrera administrativa expedidas por el legislador:

“Las normas relacionadas con la carrera administrativa crean un marco de funcionamiento de la administración que no altera la independencia de las entidades territoriales en el manejo de sus asuntos. Por el contrario, esas normas contribuyen a establecer los requisitos mínimos para que las entidades territoriales administren sus asuntos en forma más eficiente, en la medida en que las normas sobre carrera dotan de solidez y eficiencia a la administración y garantizan derechos laborales generales a los servidores públicos de las distintas entidades territoriales.”⁷

Por tanto, en la medida que la carrera administrativa no afecta las funciones o el ejercicio de las competencias constitucionales y legales de cada entidad, la Corte considera que la existencia de un régimen general en esa materia, salvo para los casos en que la Constitución o la ley han previsto una forma distinta de vinculación o un sistema especial o específico de carrera, no tiene *per se* la virtualidad de afectar la autonomía funcional de las entidades destinatarias y, por el contrario, en lo que hace referencia a la vinculación con el Estado, permite hacer efectivo el derecho a la igualdad y a la estabilidad de quienes aspiran a ocupar y permanecer en los cargos públicos.

En consecuencia, como se señaló en la Sentencia C-349 de 2004, la Corte reconoce en el legislador amplias facultades de configuración normativa para el diseño de los procedimientos de acceso al servicio público, facultades que, en todo caso, se encontrarán restringidas por aquellos límites que emanan de la propia Constitución.

3.2 El sistema general de carrera administrativa como regla de vinculación al Estado. El carácter excepcional de los sistemas especiales y específicos de carrera.

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento, se tiene entonces que el régimen de carrera racionaliza el ejercicio de la función pública, a través de un sistema normativo que regula de manera objetiva los criterios para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servicio y que elimina el uso de factores subjetivos y aleatorios en la designación de los funcionarios estatales. Por tanto, se trata de un sistema que garantiza la defensa del interés general, *“pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública.”⁸*

Dados pues los fines legítimos que persigue y la protección que brinda a los intereses generales del Estado y a los derechos específicos de los funcionarios públicos, la Corte ha encontrado que en el marco de la Constitución Política de 1991, todos los empleos deben proveerse por el sistema de carrera administrativa (primera regla), con excepción de aquéllos *“de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”*. (art. 125 C.P)

A su vez, todos los empleos de carrera administrativa deben sujetarse al régimen general que determine el legislador (segunda regla), cuya administración y vigilancia corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil en los términos del artículo 130 superior, salvo (i) los sistemas especiales de carrera de rango constitucional, que si bien se excluyen de la órbita de gestión de dicha comisión, en todo caso se encuentran sujetos a la ley y a los principios de igualdad, mérito y estabilidad y (ii) los sistemas específicos de carrera, esto es, aquéllos cuya individualidad ha sido

⁷ Sentencia C-368/99, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ Sentencia C-563 DE 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

creada por el legislador dentro del marco del sistema general de carrera, que en todo caso son administrados y vigilados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal como se precisó en la Sentencia C-1230 de 2005.⁹

Así las cosas, la interpretación de las normas de carrera administrativa es restrictiva en favor de las dos reglas generales antes señaladas, que se derivan de los artículos 125 y 130 superiores, como concreción, a su vez, de otros principios y derechos constitucionales (igualdad, estabilidad laboral, eficiencia, entre otros). Sobre el particular, la Corte ha señalado con claridad:

“En esa orientación, acorde con los principios llamados a desarrollar la función administrativa (C.P. art. 209), el artículo 125 de la actual Carta Política consagra, como regla general, que los empleos en todos los órganos y entidades del Estado deben proveerse mediante el sistema de carrera, precisando a su vez que a la carrera se accede a través del concurso público de méritos y que es competencia del legislador la determinación del régimen jurídico correspondiente, debiendo fijar el sistema de nombramiento, los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, así como también las causales de retiro del servicio oficial.

A título de excepción, la disposición constitucional citada excluye del régimen de carrera los empleos "de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley"; en este último caso, previendo una causal exceptiva abierta que le otorga al Congreso la facultad para determinar qué otros empleos, además de los previstos en la norma Superior citada, se rigen por un sistema distinto al de carrera administrativa.

Sobre dicha facultad, la hermenéutica constitucional ha dejado sentado que la misma es de interpretación restrictiva, en cuanto no es posible que por esa vía se desnaturalice la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado deben proveerse por el sistema de carrera. Para la Corte, la competencia otorgada al legislador en ese campo no puede entrar en contradicción con la esencia misma del sistema de carrera, ni tampoco generar un efecto contrario al querido por el constituyente del 91: que la carrera sea la excepción y los demás mecanismos de provisión de cargos la regla general¹⁰.

Así, aun cuando al tenor de la Constitución se pueden desarrollar excepciones al principio general de la carrera administrativa, por disposición del mismo texto Superior debe mantenerse como una prioridad dicho régimen, por ser éste el que mejor interpreta el principio del merecimiento como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro de los cargos públicos. En este sentido, la cobertura del sistema de carrera se extiende de tal forma que en caso de existir empleos cuyo sistema de provisión no haya sido establecido por la Carta o defino por la ley en forma razonable y justificada, es necesario acudir a la regla general, es decir, al concurso público de méritos para la provisión de cargos en el servicio estatal¹¹.¹²

Por tanto, una vez que el legislador ha establecido el sistema de carrera administrativa para una determinada entidad, en aplicación de la primera regla derivada del artículo 125 de la Constitución, entrará a operar la segunda regla ya señalada, en lo referente a que los respectivos funcionarios quedarán sujetos al **régimen general** de carrera administrativa, salvo que exista un **sistema especial** o **específico** para esa entidad. Y habrá de tenerse en cuenta que para la protección de esta segunda regla, la Corte ha entendido que además de aquéllos de rango constitucional, “*el establecimiento*

⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰ Cfr. las Sentencias C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-356 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-306 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara), entre otras.

¹¹ Cfr. sentencia C-963 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

¹² Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

*por parte del legislador de regímenes especiales de carrera debe responder a un principio de razón suficiente*¹³, de manera que el Congreso no contará con total discrecionalidad para crear sistemas específicos en entidades que no lo requieran realmente para el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución o la ley.

En consecuencia, de acuerdo con los artículos 125 y 130 de la Constitución Política, las únicas excepciones al régimen general de carrera administrativa serán las derivadas de los sistemas especiales previstos en la Constitución¹⁴ y de los específicos que expresamente determine el legislador, los cuales, en todo caso, solo serán constitucionales *“en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”*¹⁵

Todo lo anterior indica que los empleados de carrera administrativa de una determinada Entidad estarán sujetos al régimen general expedido al amparo de los artículos 125 y 130 superiores -hoy en día contenido en la Ley 909 de 2004-, si la propia Constitución o el legislador -dentro de su órbita de competencias- no han previsto la existencia de un sistema especial o específico de carrera. Por tanto, de los tres sistemas de carrera identificados por la jurisprudencia¹⁶, el régimen general tendrá carácter de regla y los especiales y específicos solamente naturaleza de excepción.

Finalmente, como quedó definido en la Sentencia C-1230 de 2005, las anteriores reglas se complementan con una adicional, que determina que la Comisión Nacional del Servicio Civil tendrá a su cargo la administración y vigilancia del sistema general de carrera administrativa y de los específicos que haya creado el legislador, con la única excepción de los sistemas especiales de rango constitucional:

“En consecuencia, acorde con los artículos 125 y 130 de la Carta, la interpretación que se ajusta al espíritu de dichas normas, es aquella según la cual, es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera

¹³ Sentencia C-517 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En el mismo sentido se dijo: *“Sobre el particular, explicó la Corporación que el diseño de los sistemas específicos de carrera debe estar amparado en un principio de razón suficiente, toda vez que su regulación tiene que estar precedida de una juiciosa y cuidadosa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que se pueda garantizar, por una parte, que la inclusión en el ordenamiento jurídico de un nuevo sistema específico de carrera va a contribuir en forma efectiva y eficaz al cumplimiento y realización de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la ley a la entidad beneficiaria del mismo, y por la otra, que no se van a reconocer diferencias de trato para ciertos sectores de servidores públicos que no se encuentren debidamente justificadas y que puedan degenerar en una violación del principio de igualdad de trato.”* (Sentencia C-1230 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.)

¹⁴ *“Sin pretender establecer una enumeración taxativa, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución, en las Sentencias C-391 de 1993, C-356 de 1994 y C-746 de 1999, este Tribunal ha calificado como regímenes especiales de origen constitucional, el de los servidores públicos pertenecientes a las siguientes entidades estatales: (i) las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (C.P. arts. 217 y 218); (ii) la Fiscalía General de la Nación (C.P. art. 253); (iii) la Rama Judicial del poder público (C.P. art. 256-1°); (iv) la Contraloría General de la República (C.P. art. 268-10°); la Procuraduría General de la Nación (C.P. art. 279) y las universidades del Estado (C.P. art. 69).”* (Sentencia C-1230 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil)

¹⁵ Sentencia C-563 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz

¹⁶ Sentencias C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-517 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-1230 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador carreras específicas.”¹⁷

3.3 La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión. Su justificación en razón de las funciones que cumple en materia de televisión.

La Comisión Nacional de Televisión surge en el ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 182 de 1995, para cumplir, de manera autónoma, las funciones previstas en los artículos 76 y 77 de la Constitución Política. En todo caso, como cualquier otro ente del Estado, se encuentra inmerso en su estructura y, por lo mismo, sometido a las limitaciones y restricciones que determinen la Constitución y la ley.¹⁸

Como se ha dicho en otras oportunidades, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión implica que no puede homologarse a una entidad descentralizada, de forma que, entre otros aspectos, estará liberada del *control administrativo* que ejerce el Ejecutivo sobre sus entidades adscritas o vinculadas, lo “*que le permite cumplir de manera independiente su función constitucional y legal, vale decir, sin intromisiones e influencias del poder político*”; en este contexto y por la naturaleza de las funciones, “*resulta comprensible el afán del Constituyente de que la televisión, orgánica y funcionalmente, no fuera controlada por el “gobierno de turno”*”¹⁹

Desde el punto de vista constitucional, los artículos 76 y 77 superiores otorgan a la Comisión Nacional de Televisión la autonomía necesaria para dirigir la televisión, como organismo de ejecución y desarrollo de la política trazada por el legislador. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en que tales funciones se ejercen de manera subordinada a la ley, la que, además, puede reglar lo relativo a su organización y funcionamiento, de acuerdo con los parámetros fijados en los referidos artículos.²⁰

La Corte también ha precisado que desde el punto de vista negativo, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión: (i) no le otorga el carácter de órgano superior del Estado, en cuanto su función esencial es de ejecución de la política que determine la ley (C.P., art. 77) y (ii) no le concede un ámbito ilimitado de competencias, pues como toda entidad pública ejerce sus funciones dentro del campo prefigurado por la Constitución y la ley.²¹

En este último aspecto, debe recordarse que las funciones de intervención y dirección que le corresponde ejercer a la Comisión Nacional de Televisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 76 y 77 superiores, no constituyen una competencia desligada de la ley, asimilable a una atribución constitucional autónoma, que dicho organismo pueda ejercer sin ningún tipo de limitación. Sobre el particular se ha indicado:

“Por lo anterior, no es aceptable, en el caso sub-examine, la tesis de la actora, en el sentido de que la función de la CNTV es una “función desligada de la ley”, una función

¹⁷ M.P. Rodrigo Escobar Gil. En la Sentencia C-746 de 1999 también se había señalado: “Existe armonía, para efectos de lo que interesa en esta demanda, entre lo dispuesto en el artículo 125 y el 130 de la Constitución, en el siguiente sentido: si la carrera administrativa es la regla general para los servidores públicos, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre las distintas carreras, es también la regla general, y que sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera haga la propia Constitución, la Comisión carecerá de competencia.” (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

¹⁸ Sentencia C-711 de 1996. MP. Fabio Morón Díaz. En la Sentencia C-351 de 2004, se señaló: “La jurisprudencia Constitucional ha reconocido por su parte que a pesar de su importante protagonismo en el desarrollo de la política de televisión, el objeto de la Comisión Nacional de Televisión está inscrito en la estructura jurídica del Estado –no por fuera de ella-, al paso que sus funciones se encuentran claramente delimitadas por la Ley, a la cual debe sumisión.”

¹⁹ Sentencia C-711 de 1996. MP. Fabio Morón Díaz. Reiterada en Sentencia C-350 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁰ Pueden verse, entre otras, las sentencias C-350 de 1997, C-200 de 1998 y C-010 de 2002.

²¹ Sentencia C-497 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“constitucional normativa” que dicho organismo puede ejercer sin que medie la actividad legislativa, como si lo es, por ejemplo, la facultad normativa directa de la cual goza el Banco de la República, que le permite “...regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito”, según lo dispone el artículo 371 C.P.; o la función que el Constituyente le otorgó al Consejo Superior de la Judicatura a través del artículo 257-3 superior, para que, cuando no lo haya hecho el legislador, éste pueda “...dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, lo relacionado con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador...”.

El cumplimiento de las funciones de ejecución de la CNTV está supeditado a la ley, en la medida en que sus normas constituyen el marco que las nutre y las delimita. Cosa distinta es que dicha entidad cuente con autonomía para hacerlo, no pudiendo el legislador, ni sustituirla asumiendo directamente las funciones de dirección y ejecución de la política que el defina, ni invadir sus competencias, como lo señala la actora, a través de normas legales que contengan decisiones que se traduzcan en definiciones concretas sobre aspectos específicos propios del ente executor.”²²

Y en otra oportunidad más reciente la Corte también señaló:

“Cuando se habla de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión es necesario entender que la misma sólo se exhibe frente a las autoridades administrativas del Estado –y, por extensión, frente a cualquier organismo, entidad o grupo de presión capaz de incidir en la adopción de medidas concretas-, ya que, en relación con el legislador, cuando éste fija las pautas generales y diseña las políticas fundamentales en la materia, la Comisión Nacional de Televisión debe plena obediencia y sumisión.”²³

Se observa además que la autonomía que la Constitución otorga a la Comisión Nacional de Televisión está orientada a proteger su independencia en el ejercicio sus funciones en materia de televisión, de manera que su triple dimensión (administrativa, patrimonial y técnica) no se justifica por sí misma, sino que encuentra fundamento en la necesidad de garantizar que la gestión de ese sistema de difusión, como bien público de primer orden, se pueda hacer de acuerdo con la ley y libre del control e injerencia del Gobierno y de los grupos de interés.²⁴ Así, desde el punto de vista constitucional, la autonomía del ente rector y executor de de la política televisiva *“asume el carácter de garantía funcional e institucional del conjunto de derechos y libertades fundamentales relacionados con la existencia y fortalecimiento del principio democrático, la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, la creación, intercambio y divulgación de ideas, la conservación de las diferentes identidades culturales etc.”²⁵*

Fue así como en Sentencia C-445 de 1997 se consideró inexecutable la sujeción de la Comisión Nacional de Televisión al visto bueno del Ministerio de Comunicaciones en la ordenación del espectro electromagnético, pues dicha entidad, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, quedaba sujeto a interferencias indebidas del poder ejecutivo. Se dijo en esa ocasión:

²² Sentencia C-350 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz.

²³ Sentencia C-351 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁴ “La garantía institucional de la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, que le asegura el aislamiento de las fuentes de presión política y económica, abriga el derecho de la sociedad a que la televisión no sea controlada por grupos de interés, ofreciéndose a todos de manera independiente, democrática y pluralista.” (Sentencia C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

²⁵ Sentencia C-497 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“La expresión “previo el visto bueno del Ministerio de Comunicaciones”, consagrada en la parte final del inciso segundo del párrafo 2o. del artículo 16 de la Ley 335 de 1996 demandado, contradice los artículos 76 y 77 de la Constitución Política al ignorar el contenido mínimo de autonomía de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) para el manejo del servicio de televisión, el cual supone una autonomía funcional en relación con el Gobierno, y quebranta el principio de separación de funciones entre los distintos órganos del Estado establecido en el artículo 113 constitucional, por lo cual resulta procedente retirarla del ordenamiento jurídico.”²⁶ (se subraya)

Por ello, como se reafirmó en la Sentencia C-351 de 2004, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión se dirige a que, en el desarrollo de sus funciones, dicha Entidad esté a salvo de presiones políticas y económicas y lejos de la influencia de los gobiernos de turno:

“La garantía institucional de la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, que le asegura el aislamiento de las fuentes de presión política y económica, abriga el derecho de la sociedad a que la televisión no sea controlada por grupos de interés, ofreciéndose a todos de manera independiente, democrática y pluralista²⁷. En este sentido, la autonomía representa para la Comisión Nacional de Televisión un rasgo mínimo de su naturaleza institucional, sin el cual no le sería posible desarrollar a plenitud su objeto jurídico.”(M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Lo que se ha dicho de manera específica sobre la autonomía funcional de la Comisión Nacional de Televisión, guarda plena concordancia con las directrices trazadas para las entidades autónomas de rango constitucional, respecto de las cuales se ha indicado que la acción del legislador y la de los órganos que forman parte de la Rama Ejecutiva se halla limitada por el núcleo esencial de su autonomía *“que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía”*, para cuyo análisis la Corte ha fijado la siguiente regla de interpretación:

“A mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa. Pero en todo caso, es preceptivo el respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo”²⁸.²⁹ (se subraya)

En este orden de ideas, en la medida que en el caso de la televisión la Constitución no señaló de manera específica la entidad que debía ejercer las funciones previstas en sus artículos 76 y 77 (a diferencia de lo que sucede con otros organismos constitucionales), el legislador tendrá un mayor grado de amplitud para la creación y organización de la persona jurídica que desempeñe estas tareas, dentro de los límites previstos en el ordenamiento superior, uno de los cuales será, necesariamente, la autonomía requerida para el ejercicio independiente de la misión constitucional asignada en materia de televisión.

Así, *“los esquemas organizativos que en desarrollo del artículo 77 de la C.P., defina la ley, se libran a su libre determinación, pero siempre que no vulneren la autonomía de la institución rectora de la televisión, que ha querido conferirle el Constituyente”³⁰*, de manera que, en todo

²⁶ M.P. Hernando Herrera Vergara.

²⁷ Cfr. Sentencia C-497 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

²⁸ Sentencia C- 401 de 2001.

²⁹ Sentencia C-775 de 2001 .MP. Álvaro Tafur Gálvis.

³⁰ Sentencia C-497 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta misma oportunidad la Corte señaló: *“El legislador no puede desvirtuar y anular esta garantía, sin poner en peligro el concierto de libertades y principios que protege. Si el ente de dirección de la televisión es cooptado por uno de los subsistemas de la*

caso, la Comisión Nacional de Televisión “no puede sustituir al legislador en la determinación de la política de televisión ni en lo relativo a su propia organización y funcionamiento.”³¹ (se subraya)

De esta forma, la Corte Constitucional ha reconocido la competencia del Congreso para regular aspectos organizativos de la Comisión Nacional de Televisión, por ejemplo lo referente a las prohibiciones de los miembros de su Junta Directiva:

*“El legislador, en el caso que ocupa a la Corte, tenía plena competencia para regular el ejercicio de las funciones encomendadas a los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, en tanto autoridades públicas encargadas de dirigir la aplicación de la política determinada por la ley para la prestación de un servicio público de tanta trascendencia como es la televisión, el cual por lo demás exige de sus directores el máximo de prudencia y reserva en el manejo de los asuntos que les competen; esa regulación podía incluir, como lo hizo, el establecimiento de prohibiciones expresas y específicas para los mismos, distintas de las consagradas en la Carta Política para los funcionarios públicos, siempre que ellas no contradigan, vulneren o amenacen los derechos fundamentales de dichos funcionarios, o cualquier otra norma del ordenamiento superior.”*³²

En esta misma providencia, la Corte resaltó que quienes integren la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, tienen el carácter de funcionarios públicos, por lo que les son aplicables las normas generales sobre inhabilidades, impedimentos y prohibiciones que rigen para éstos, sin que ello pueda considerarse violatorio de la autonomía propia de su actividad. En esta misma línea jurisprudencial la Corte se pronunció en la Sentencia C-1044 de 2000:

“En esa perspectiva, no hay duda que el legislador tiene plena capacidad para expedir normas legales, que rijan el ejercicio de las funciones públicas que desempeñan los miembros de la junta directiva de la CNT, incluidas aquellas que regulen el proceso de designación de sus miembros y determinen las inhabilidades aplicables en esos casos, como también aquéllas que rijan la prestación del servicio público de la televisión, mucho más cuando el ya citado artículo 77 superior, lo faculta expresamente para determinar lo relativo al nombramiento de dos de los miembros de dicho organismo, sin que establezca ni prohíba la reelección de dichos funcionarios, lo que implica que en principio podría, si le asiste razón suficiente y razonable, prohibir la reelección de los mismos, restringiendo en ese caso el derecho de participación de quienes desempeñan el cargo, consagrado en el artículo 40 superior, o por el contrario permitiéndola, como en efecto lo hizo.

*Es decir, que el Constituyente habilitó al legislador para regular a través de la ley, la organización y funcionamiento del ente rector de la televisión, la CNT, y para disponer lo relativo al nombramiento de dos de los miembros de la junta directiva de ese organismo...”*³³ (se subraya)

sociedad - en este caso, el de sus líderes políticos -, existe una alta probabilidad de que su poder se incremente irrazonablemente, a expensas del beneficio general que dicho medio está llamado a servir a la sociedad y a sus distintos componentes e intereses vitales. Inclusive, desde el punto de vista de la competencia política, no es equitativo y petrifica el elenco de opciones, que la televisión deje de ser un bien o recurso social y se convierta en activo cuasi-patrimonial de la mayoría política que en cada momento histórico resulte triunfante.”

³¹ Sentencia C-564 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

³² Sentencia C-711 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz). En Sentencia C-298 de 1999 se concluyó igualmente que “por expreso mandato superior, es el legislador el encargado de determinar lo relativo a la organización y el funcionamiento de la Comisión, así como señalar sus atribuciones.” (M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez).

³³ M.P. Fabio Morón Díaz.

Por tanto, en la medida que la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no se predica respecto de la ley, *“pues ésta es finalmente la encargada de definir el marco general de sus atribuciones”*³⁴, se ha de concluir que *“toda actividad que válidamente realice la CNTV, debe haberle sido atribuida por la Constitución y la ley”*³⁵, de forma que, en el caso de su organización administrativa, no podrá reclamar para sí una facultad normativa desligada de la ley y no sujeta a los límites naturales de la función pública.

En consecuencia, la autonomía plasmada en los artículos 76 y 77 de la Constitución protegerá a la Comisión Nacional de Televisión contra injerencias indebidas de otras autoridades y de grupos sociales y económicos de presión, en los asuntos para los cuales la Constitución ha querido que actúe con plena independencia e imparcialidad (la dirección y ejecución de la política de televisión y la intervención del espectro electromagnético utilizado para estos fines), sin que ello signifique un desprendimiento de la ley, especialmente en aquéllos asuntos para los cuales la Constitución ha establecido reglas generales de obligatoria observancia para todos los entes estatales.

Será entonces en este contexto y para la protección de las funciones propias en materia de televisión, que deberá interpretarse en cada caso el alcance del régimen legal propio y de la autonomía administrativa, patrimonial y técnica prevista en los artículos 76 y 77 de la Constitución. Así, las disposiciones que expida el legislador para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Televisión, en ningún caso podrán afectar la autonomía que dicha Entidad requiere para que, como derecho social, *“la televisión no sea controlada por ningún grupo político o económico y, por el contrario, se conserve siempre como un bien social, de modo que su inmenso poder sea el instrumento, sustrato y soporte de las libertades públicas, la democracia, el pluralismo y las culturas”* *“la dirección y el manejo de la televisión del control de las mayorías políticas.”*³⁶

Por lo mismo, no serán reprochables constitucionalmente las decisiones del legislador que no afecten la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión en el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas de manera privativa por la Constitución, tal como se entendió, por ejemplo, al declarar exequibles las políticas generales en materia de televisión fijadas por la ley³⁷, el establecimiento de espacios de coordinación interinstitucional³⁸ y ciertas normas de organización y funcionamiento de la Comisión.³⁹

4. El análisis de los cargos

El cargo que se presenta en el caso bajo examen, gira en torno a la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, en virtud de la cual el actor considera que sus empleados de carrera administrativa, definidos así por la Ley 182 de 1995 (art. 15)⁴⁰, no están sujetos al régimen general de la Ley 909 de 2004, sino que, por la naturaleza especial de dicho organismo, prevista en los

³⁴ Sentencia C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁵ Sentencia C-200 de 1998, MP. Carlos Gaviria Díaz.

³⁶ Sentencia C-497 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-010 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁷ Sentencia C-010 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁸ Sentencia C-350 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz. Sentencia C-351 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁹ Sentencias C-1044 de 2000 y C-351 de 2004, entre otras. En la Sentencia C-

⁴⁰ **“ARTICULO 15. Funcionarios de la Comisión Nacional de Televisión.** Los empleados de la Comisión Nacional de Televisión tendrán la calidad de empleados públicos, y como tales estarán sometidos al correspondiente régimen constitucional y legal de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades.

Son empleados de libre nombramiento y remoción aquellos que estén adscritos al nivel directivo de la Comisión, o que no perteneciendo a éste desempeñen cargos de dirección o confianza. **Los demás empleados serán de carrera administrativa.** (se subraya)

artículos 76 y 77 de la Constitución, se someten únicamente a la regulación interna que expida esa misma Entidad de acuerdo con sus propios estatutos.

El demandante cita apartes de la Resolución 185 de 1996 de la Junta Directiva de la CNTV, en la cual se señala que esta última expedirá el “*régimen de Administración de Personal*” (art.15) y que la Subdirección de Recursos Humanos y Capacitación tendrá la función de “*organizar y adelantar los procesos de carrera administrativa, selección, realización de concursos, escalafonamiento, coordinación del proceso de calificación, y retiro del servicio, de acuerdo con las políticas y reglamentaciones que al respecto expida la Junta Directiva.*” (art.36)

Para la Corte, el conflicto planteado por el actor es inexistente. La autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, en su triple dimensión (administrativa, patrimonial y técnica) garantiza que no esté subordinada a las determinaciones de otros órganos o entidades del Estado o de grupos económicos, en relación con el ejercicio de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución (artículos 76 y 77), las cuales tienen un espacio de protección irreductible que no puede ser invadido ni siquiera por el legislador. Por su parte, el régimen general de carrera administrativa, como herramienta de gestión pública de rango constitucional, se mueve en un espacio diferente y le brinda a las entidades del Estado un mecanismo objetivo y universal para la vinculación, permanencia, promoción y retiro de sus funcionarios.

En esta medida, la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión no se ve afectada cuando las expresiones acusadas señalan, en aplicación del artículo 125 de la Constitución Política, que los funcionarios de carrera administrativa de esa entidad, se sujetan al régimen general previsto en la Ley 909 de 2004.

Por tanto, si la Ley 182 de 1995 (**régimen legal propio**), acogió el sistema de carrera administrativa para la universalidad de funcionarios de la Comisión Nacional de Televisión (art.15), sin ninguna aclaración y reglamentación adicional de especificidad, la cual tampoco surge de los artículos 76 y 77 superiores, es claro que será aplicable el régimen general de carrera administrativa contenido en la Ley 909 de 2004, pues ello corresponde a lo que ordena el artículo 125 de la Constitución Política.

En este sentido, la Corte recuerda que en materia de carrera administrativa, solamente se exceptúan del régimen general los sistemas especiales previstos en la Constitución o los específicos que determine el legislador dentro de su facultad de configuración.

En el caso de la Comisión Nacional de Televisión los artículos 76 y 77 de la Constitución no previeron expresamente un régimen especial de carrera administrativa para esa entidad, como si sucede en los demás casos en que la Corte ha identificado esa situación⁴¹, y tampoco es posible deducir o entender implícita esa exclusividad de los enunciados generales de autonomía que consagran los citados artículos. Por su parte, el legislador tampoco estableció un sistema específico de carrera para ese organismo y simplemente se limitó a señalar en su **régimen legal propio**, que, salvo los de libre nombramiento y remoción y los de dirección y confianza, “*los demás empleados serán de carrera administrativa.*” (artículo 15 de la Ley 182 de 1995)

Por tanto, la Corte comparte la interpretación del Ministerio Público y del Departamento Administrativo de la Función Pública, en cuanto a que las expresiones acusadas de la Ley 909 de 2004, simplemente vinieron a ratificar la aplicación del artículo 125 de la Constitución Política a la Comisión Nacional de Televisión, ante la ausencia de un régimen especial o específico de carrera administrativa.

En este sentido, es evidente que la interpretación que presenta el actor carece de respaldo constitucional, pues además de pasar por alto las reglas y principios consagrados en el artículo 125 de la Constitución Política, implicaría que, además de los tres regímenes de carrera administrativa

⁴¹ Fuerzas Militares y la Policía Nacional (C.P. arts. 217 y 218); Fiscalía General de la Nación (C.P. art. 253); la Rama Judicial del poder público (C.P. art. 256-1°); Contraloría General de la República (C.P. art. 268-10°); Procuraduría General de la Nación (C.P. art. 279) y universidades del Estado (C.P. art. 69).

identificados por la jurisprudencia de esta Corporación (general, especiales y específicos), existiría otro adicional y diferente para la Comisión Nacional de Televisión, que solamente estaría sometido a normas de carácter administrativo expedidas por esa misma entidad.

Así mismo, la Corte no encuentra que la aplicación de las normas generales de carrera administrativa por parte de la Comisión Nacional de Televisión, para aquellos funcionarios que conforme a su régimen legal propio se rigen por ese sistema de vinculación, desconozca el núcleo central de la autonomía que le ha sido reconocido por la Constitución, pues no implica que dicho organismo pierda la independencia que requiere para el cumplimiento de sus funciones o que quede sujeta a la jerarquía tradicional propia de la estructura de la administración pública, o a los poderes de tutela administrativa de los cuales se le ha querido aislar.

En la medida que la carrera administrativa no interfiere por sí misma en los espacios misionales de cada entidad, no se observa que ante la ausencia de un sistema especial o específico de carrera para la Comisión Nacional de Televisión, el sometimiento al régimen general, que además es un imperativo constitucional si no existe un régimen de excepción, vaya en contravía de los artículos 76, 77 y 113 superiores, pues no interfiere en las funciones constitucionales y legales que son propias de dicho organismo en materia de televisión.⁴² En esa medida y por las mismas razones, esta Corporación tampoco encuentra que se desconozca el artículo 4 de la Constitución, pues no encuentra incompatibilidad entre las expresiones acusadas y el texto superior, en razón de los cargos analizados.

Si bien la Corte ha reconocido un espacio normativo para la Comisión Nacional de Televisión en los asuntos que le son propios en el tema de la televisión⁴³, dicho poder no se extiende al punto de permitirle derogar los regímenes generales que establece la Constitución en determinados asuntos. Así, el hecho de tener un régimen legal propio no implica que la Comisión Nacional de Televisión se encuentre al margen de la estructura constitucional o que tenga facultad derogatoria de los ordenamientos generales que rigen asuntos que no tocan con el espacio de decisión reservado por la Constitución y para los cuales la ley no ha señalado expresamente alguna excepción, tal como sucede, por ejemplo, con la remisión al estatuto general de contratación y al Código Contencioso Administrativo (art.5 de la Ley 182 de 1995), al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades (art. 15 ibídem), etc.

Además, la Corte debe reiterar sobre este punto que la regulación de la carrera administrativa corresponde en primer lugar al legislador, como garante de los principios de participación y representación propios del sistema democrático adoptado en nuestro ordenamiento jurídico, de manera que carecen de sustento las afirmaciones del actor sobre la capacidad normativa interna de la Comisión Nacional de Televisión en esta materia. Así, en la Sentencia C-372 de 1999 la Corte declaró inexecutable las facultades otorgadas al Gobierno para reglamentar de manera abierta los concursos públicos y para fijar causales de retiro del servicio de los empleados de carrera, para lo cual señaló:

“Se otorgó al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar los concursos generales para proveer los empleos de carrera administrativa. La Carta establece que los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes respecto del ingreso y ascenso a los cargos de carrera, deben ser fijados por el legislador. No le corresponde al Gobierno, a través del reglamento, establecer esas pautas y, por tanto, serán declaradas inexecutable las expresiones acusadas del artículo

⁴² Ley 182 de 1995. Art.4 – Objeto. Corresponde a la Comisión Nacional de Televisión ejercer, en representación del Estado la titularidad y reserva del servicio público de televisión, dirigir la política de televisión, desarrollar y ejecutar los planes y programas del Estado en relación con el servicio público de televisión de acuerdo a lo que determine la ley; regular el servicio de televisión, e intervenir, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para la prestación de dicho servicio, con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, y evitar las prácticas monopolísticas en su operación y explotación, en los términos de la Constitución y la ley.

⁴³ Sentencia C-351 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

24. *El artículo 37 acusado, al admitir que los reglamentos puedan determinar las causas de retiro del servicio de los empleados de carrera, viola flagrantemente el postulado que se acaba de exponer y desconoce sin duda el artículo 125 de la Constitución, pues amplía una atribución que el Constituyente limitó de manera específica a la propia Carta y a la ley. Además, implica una desprotección a la estabilidad de los trabajadores, quienes encuentran en la reserva de ley eficaz garantía de su estabilidad, toda vez que en la Constitución se unifica en cabeza del legislador la competencia para señalar los motivos que pueden llevar a su salida del servicio, sin que sea posible que de manera fácil la propia administración los amplíe.*"⁴⁴

Así mismo, esta Corporación se había pronunciado en la Sentencia C-570 de 1997 al concluir que *"la carrera administrativa, por expreso mandato constitucional, debe ser regulada mediante ley. Por tanto, el régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los distintos empleos públicos, incluyendo los municipales, debe ser objeto de ella. Se trata pues de un tema que la propia Carta Política, decidió que fuera regulado por el Congreso de la República, foro político y democrático por excelencia; limitando así, tanto al ejecutivo, al impedir que decida sobre la materia, como al legislador para que delegue su potestad en otro órgano estatal."* Y de forma más reciente la Corte concluyó con base en esta línea jurisprudencial: *"Dentro de este contexto, no es difícil arribar a la conclusión según la cual, las entidades de derecho público no pueden a través de un reglamento determinar los casos en que proceda el concurso abierto, asunto reservado al legislador y no al ejecutivo."*⁴⁵

Como señala la vista fiscal, al establecer el régimen de carrera administrativa para esa Entidad, la Ley 182 de 1995 quiso entregar a sus funcionarios un marco legal y reglamentario para el acceso, permanencia y retiro del servicio, que, ante la ausencia de especificidad, no es otro distinto que el régimen general desarrollado por el legislador. Por tanto, la Corte encuentra que las expresiones acusadas de la Ley 909 de 2004 son exequibles, en la medida que, sin desconocer la autonomía de la Comisión Nacional de Televisión, ratifican los mandatos que se derivan de los artículos 125 y 130 de la Constitución en materia de carrera administrativa.

Finalmente, con relación a que la Ley 909 de 2004 debió dar a la Comisión Nacional de Televisión el mismo trato que a las universidades y al Banco de la República, la Corte recuerda que en materia de carrera administrativa, no es posible hacer ese juicio de igualdad entre entidades, pues además de que el régimen constitucional puede diferir entre unas y otras (como en efecto sucede con los organismos que refiere el actor), el legislador obra con discrecionalidad en la materia, de acuerdo con las especificidades de cada entidad:

*Por ello para la Corte es claro que el punto de comparación que se realiza en el juicio de igualdad de los cargos de carrera administrativa no puede ser entre las diferentes entidades del Estado, pues debido a la amplia potestad de configuración política del Legislador, éste puede privilegiar el objetivo de la carrera administrativa que considere pertinente. Por consiguiente, el juicio de igualdad deberá analizar las diferencias y similitudes de los cargos de carrera de una misma entidad estatal, toda vez que ahí es donde nos encontramos frente a sujetos con igual status jurídico. Es pues perfectamente legítimo que la ley establezca una modalidad de concurso de ascenso en la carrera administrativa especial de la Contraloría que sea diferente del que fue consagrado para la Registraduría.*⁴⁶

Por lo tanto, la Corte declarará la constitucionalidad de las expresiones acusadas de la Ley 909 de 2004, por los cargos analizados en esta Sentencia.

⁴⁴ M.P. José Gregorio Hernández.

⁴⁵ Sentencia C-837 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁴⁶ Sentencia C-063 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “*En la Comisión Nacional de Televisión*” que hacen parte del literal b) del numeral 1° del artículo 3° de la Ley 909 de 2004 “*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Presidente