



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 736 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS07361995

CONSULTA NUMERO 736

(17 de octubre de 1995)

CARRERA ADMINISTRATIVA DE LAS CONTRALORIAS - Régimen Especial / CONTRALORIAS TERRITORIALES - Régimen de carrera aplicable / CONTRALORIA DE SANTA FE DE BOGOTA - Régimen aplicable de carrera.

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

La Ley 27 de 1992 dispone que mientras se expiden las normas sobre la administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución, que carecen de ellas, como es el caso de las contralorías departamentales, distritales y municipales, "les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley"; y si ya disponen de la regulación correspondiente a carreras especiales o sistemas específicos de administración de personal, "continuarán rigiéndose por las normas vigentes para ellos consagradas en la Constitución y la ley" (*ibídem*, incisos segundo y tercero del art. 2º). Cuando la Ley 106 de 1994 dictó normas para la Contraloría General de la República y dedicó uno de sus títulos a la carrera administrativa especial de la misma, en forma alguna hizo extensiva su aplicación a las contralorías de los departamentos, distritos y municipios, ni ello podría hacerse por el intérprete mediante la utilización de la figura de la remisión que, se reitera, es exclusiva tratándose de funciones públicas. Resulta entonces aplicable con mayor claridad en las contralorías territoriales, la Ley 27 de 1992 que es el necesario punto de referencia para las entidades y organismos del Estado que con sistemas especiales de carrera, todavía carecen de la respectiva ley que regule la selección, promoción y retiro de sus funcionarios. La conclusión anterior es válida inclusive para la Contraloría de Santa Fe de Bogotá. Porque aún en el discutible supuesto de que el Decreto - ley 1421 de 1993, cuando dispone la aplicación "en el Distrito Capital y sus entidades descentralizadas" de las disposiciones de la Ley 27 de 1992, hubiera tenido la intención de excluirla ¿dada su condición de órgano autónomo de control fiscal? el intérprete debe remitirse a esta última ley, que cierra toda posibilidad a la tesis del vacío jurídico y permite la aplicación inmediata del mandato constitucional de "proveer, mediante concurso público los empleos de su dependencia", frente al cual no es posible acudir a procedimientos que no sean los pertinentes a la carrera administrativa.

Autorizada su publicación el 31 de octubre de 1995.

CARRERA ADMINISTRATIVA DE LAS CONTRALORIAS - Administración y vigilancia.

Mientras la ley proceda a regular las carreras especiales y determinar su administración y vigilancia, esta última función compete al director o jefe de cada entidad y no a la Comisión Nacional de Servicio Civil o, por delegación, a la Comisión Seccional respectiva (consulta 683 / 95).

Autorizada su publicación el 31 de octubre de 1995.

Santa Fe de Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Consejero Ponente: Doctor *Javier Henao Hidrón*.

Radicación número 736.

Referencia: Consulta sobre aplicación de la carrera administrativa por los contralores de las entidades territoriales.

El señor Ministro del Interior transcribe algunas consideraciones redactadas por el Contralor del Distrito Capital, en las cuales se concluye con la siguiente afirmación:

"Las contralorías de los departamentos, distritos y municipios se encuentran en una especie de limbo jurídico respecto de las normas de carrera administrativa, en especial la Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá, por cuanto no está cobijada por el artículo 2º de la Ley 27 de 1992".

La incertidumbre planteada sirve de fundamento para la formulación de estas preguntas:

"1. Si las funciones atribuidas a los Contralores de las entidades territoriales son las del artículo 268 de la Constitución Política, en desarrollo del **Concepto Sala de Consulta C.E. 736 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil** **1** **EVA - Gestor Normativo**

numeral 10 ¿podrían estos promover los empleos de su dependencia sujetándose a las disposiciones de la Ley 106 de 1994, régimen especial de carrera administrativa de la Contraloría General de la República?

2. Si desde el punto de vista jurídico no es viable a las Contralorías de las entidades territoriales aplicar las normas de carrera previstas para la Contraloría General de la República en la Ley 106 de 1994, ¿tendrán éstas que esperar a que el Congreso de la República apruebe por ley un régimen de carrera para cada una de las Contralorías de las entidades territoriales, teniendo en cuenta las particulares características de cada una de estas en su estructura y su planta de personal?

3. ¿Es procedente que las Asambleas y los Concejos expidan los estatutos especiales de carrera administración de las Contralorías, no obstante que por mandato de la Constitución tienen un régimen especial y que son organismos independientes y autónomos de la administración que vigilan?

4. ¿Cuál es la situación de la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, la cual es expresamente excluida del campo de aplicación de la Ley 27 de 1992 y que tampoco es una entidad de nivel central o descentralizada del Distrito Capital sino un órgano autónomo? ¿Ante el vacío de la ley el Contralor de Santa Fe de Bogotá, D. C., puede dar cumplimiento a la remisión del artículo 272 y al numeral 10 del artículo 268 de la Constitución y adoptar las normas especiales de carrera de la Ley 106 de 1994?"

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE:

1. El sistema de carrera en la Constitución de 1991. Un indudable avance en la organización y consolidación de un sistema que permita dignificar y tecnificar la administración del personal vinculado al servicio oficial, es el precepto de validez universal según el cual "los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera".

Establecido como regla general por el constituyente en el artículo 125, por fuera de su órbita y con carácter de excepción, admite los siguientes empleos: los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales "y los demás que determine la ley".

El precepto mencionado está provisto de un importante poder residual en cuanto serán nombrados por concurso público, además, los funcionarios "cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley".

En desarrollo de los fundamentos expresados, compete al legislador establecer los requisitos y condiciones que garantizan que solamente "los méritos y calidades de los aspirantes", determinarán el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos. Por consiguiente, la filiación política de los ciudadanos no podrá convertirse, en ningún caso, en factor determinante del nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Igualmente, en el artículo 130 constitucional se dispuso que la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, estaría a cargo de una Comisión Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, la Constitución expresamente dejó por fuera del campo de competencia de esta Comisión, las carreras especiales, a las cuales se refirió en otras disposiciones, que corresponden a los artículos 217 (Fuerzas Militares), 218 (Policía Nacional), 253 (Fiscalía General de la Nación). 256 - 1 (Rama Judicial), 268 - 10 (Contraloría General de la República), 272 inciso sexto (Contralorías departamentales, distritales y municipales), 279 (Procuraduría General de la Nación), listado al que es posible agregar la carrera notarial (art. 131).

Desarrollo legal del régimen de carrera administrativa. En la

Constitución de 1886 correspondía al Congreso, por medio de ley, "dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar" (art. 76 numeral 10) y en la nueva Carta Política, en donde el sistema de carrera es notoriamente ampliado, así mismo es función del Congreso "expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones pública" (art. 150 numeral 23).

La carrera administrativa propiamente dicha, regulada para el personal civil de la rama ejecutiva en el orden nacional por los Decretos - leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, con sus decretos reglamentarios, extendió su cobertura por disposición de la Ley 27 de 1992 que la hizo aplicable a los empleados que prestan sus servicios en los departamentos, distritos, municipios, en sus entidades descentralizadas, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales, con las siguientes excepciones: el Distrito Capital cuyos empleados "continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, y todas las normas complementarias del mismo en todo aquello que esta ley no modifique o regule expresamente", y las unidades de apoyo que requieran los diputados y concejales.

La excepción relacionada con Santa Fe de Bogotá fue derogada por su estatuto especial expedido mediante el Decreto - ley 1421 de 1993, en cuyo artículo 126 se dispuso: "Son aplicables en el Distrito Capital y sus entidades descentralizadas las disposiciones de la Ley 27 de 1992 en los términos allí previsto, y sus disposiciones complementarias" (sobre este cambio de normatividad en materia de carrera administrativa se

pronunció la Sala, según radicación 586 / 94).

A ese respecto, acota el señor Contralor Distrital que la Contraloría de Santa Fe de Bogotá fue expresamente excluida del campo de aplicación de la Ley 27 de 1992, por cuanto no es una entidad del nivel central ni descentralizado del Distrito Capital sino un órgano autónomo, de manera que se presenta un "vacío de la ley". Por ello indaga si puede dar cumplimiento a la Ley 106 de 1994, en la cual se desarrolla la Carrera Administrativa Especial de la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta que el artículo 272 de la Constitución remite al artículo 268, *ibídem*, al disponer que los contralores de las entidades territoriales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el último artículo mencionado.

III. Criterios para la interpretación y aplicación de la carrera administrativa. La Ley 27 de 1992, que desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, señala los objetivos de la carrera administrativa: garantizar la eficiencia de la administración pública, ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascenso con base en el mérito y las calidades del funcionario. Como consecuencia, ni la filiación política ni consideraciones de otra índole pueden tener influjo alguno para la permanencia y ascenso en los empleos que no sean de libre nombramiento y remoción. Es posible inferir entonces que la carrera está regida por los principios de eficiencia, igualdad, prevalencia y generalidad.

Por otra parte, y con el bien definido propósito de evitar vacíos jurídicos, la Ley 27 de 1992 dispone que mientras se expiden las normas sobre administración del personal de las entidades y organismos con sistemas especiales de carrera señalados en la Constitución, que carecen de ellas ¿como es el caso de las contralorías departamentales, distritales y municipales¿, "les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley", y si ya disponen de la regulación correspondiente a carreras especiales o sistemas específicos de administración de personal, "continuarán rigiéndose por las normas vigentes para ellos consagradas en la Constitución y la ley" (*ibídem*, incisos segundo y tercero del art. 2º).

La Corte Constitucional se refirió el tema indicado en su sentencia C - 391 / 95 y fue lógica en su razonamiento cuando expresó: "...el legislador, al expedir la Ley 27 de 1992 previendo la aplicabilidad general de sus normas en tanto se expidan las normas especiales, no ha invadido la esfera de competencias de otra rama del poder público, ni ha contrariado los principios esenciales de la Constitución en materia de carrera. Tan solo ha previsto de modo transitorio el ordenamiento jurídico que debe observarse en las citadas dependencias estatales, sobre la base de que, a medida que se vayan dictando los reglamentos especiales, estos sustituirán la normatividad general para las entidades y los empleos respectivos". E insistiendo en su tesis central, aquella corporación fue más explícita aun: "... si el Congreso se abstiene indefinidamente de expedir los estatutos especiales que prevé la Carta, haciendo también indefinido la aplicación de las indicadas normas generales, excediendo los términos razonables para ejercer su competencia, incurrirá en una conducta violatoria de la Carta Política, pero la violación consistiría precisamente en una conducta omisiva y no tendría por qué afectar la constitucionalidad de las disposiciones dictadas a título precario. Acceder a la inexequibilidad planteada significaría dejar sin régimen jurídico la administración de personal de carrera en buena parte de los órganos y entidades que deben tenerlo, según mandato del artículo 125 de la Carta..."

IV. La carrera administrativa en las contralorías. El punto de partida es la siguiente norma constitucional:

"ARTICULO 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

10. Proveer, mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho".

Para el efecto indicado, la Ley 106 de 1994, artículos 114 a 150, desarrolló la Carrera Administrativa Especial dispuesta por el estatuto superior para la Contraloría General de la República.

Por su parte, el artículo 272 de la Constitución, en su inciso sexto, trae el siguiente precepto:

"Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal".

La sinonimia es estrictamente respecto de las atribuciones: las asignadas al Contralor General de la República en el artículo 268 son ejercidas, en el ámbito de su jurisdicción, por los controles de las entidades territoriales. De allí que no pueda hacerse extensiva la igualdad a otros aspectos, como es la regulación por ley de la carrera administrativa.

La remisión es correcta, en tratándose del numeral 10, sólo en lo atinente a la siguiente expresión: "Proveer, mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley", o en su caso, las asambleas o los concejos. Aunque consecuencia de este precepto, la frase

que se contiene a renglón seguido y que dice: "Esta (la ley) determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría", ya no admite punto de equivalencia, porque la función es exclusiva de la ley y por tanto no puede ser asumida mediante la expedición de ordenanzas o acuerdos.

Por eso, cuando la Ley 106 de 1994 dictó normas para la Contraloría General de la República y dedicó uno de sus títulos a la carrera administrativa especial de la misma en forma alguna hizo extensiva su aplicación a las contralorías de los departamentos, distritos y municipios, ni ello podría hacerse por el intérprete mediante la utilización de la figura de la remisión que, se reitera, es exclusiva en tratándose de funciones públicas.

Resulta entonces aplicable con mayor claridad en las contralorías territoriales, la Ley 27 de 1992 que, como se dejó expresado, es el necesario punto de referencia para las entidades y organismos del Estado que con sistemas especiales de carrera, todavía carecen de la respectiva ley que regule la selección, promoción y retiro de sus funcionarios.

La conclusión anterior es válida inclusive para la Contraloría de Santa Fe de Bogotá. Porque aun en el discutible supuesto de que el Decreto - ley 1421 de 1993, cuando dispone la aplicación "en el Distrito Capital y sus entidades descentralizadas" de las disposiciones de la Ley 27 de 1992, hubiera tenido la intención de excluirla ¿dada su condición de órgano autónomo de control fiscal¿ el intérprete debe remitirse a esta última ley, que cierra toda posibilidad a la tesis del vacío jurídico y permite la aplicación inmediata del mandato constitucional de "proveer, mediante concurso público los empleos de su dependencia", frente al cual no es posible acudir a procedimientos que no sean los pertinentes a la carrera administrativa.

Finalmente, conviene advertir que mientras la ley procede a regular las carreras especiales y determinar su administración y vigilancia, esta última función compete al director o jefe de cada entidad y no a la Comisión Nacional de Servicio Civil o, por delegación, a la Comisión Seccional respectiva (consulta 683 / 95).

En mérito de lo expuesto, la Sala responde:

1. Los contralores de las entidades territoriales no están autorizados para promover los empleos de su dependencia, es decir, para ascender al personal escalafonado a los empleos vacantes de la categoría inmediatamente superior, con sujeción a las disposiciones de la Ley 106 de 1994, por cuanto estas contienen el régimen especial de carrera administrativa aplicable con exclusividad a la Contraloría General de la República.
2. Los contralores departamentales, distritales y municipales, pueden acoger el régimen de carrera administrativa con sujeción a la Ley 27 de 1992 y sus disposiciones complementarias, sin necesidad de esperar a que el Congreso de la República apruebe por ley un régimen especial de carrera para las contralorías territoriales.
3. La expedición de los estatutos especiales de carrera administrativa, es función constitucional del Congreso de la República, que ejerce por medio de leyes. En ningún caso esta competencia pueden asumirla las asambleas o los concejos.
4. La Contraloría de Santa Fe de Bogotá también puede adoptar las normas de carrera administrativa contenidas en la Ley 27 de 1992 y sus disposiciones complementarias.

Transcríbase, en sendas copias auténticas, a los señores Ministro del Interior y Secretario Jurídico de la Presidencia de la República (C.C.A., art. 112).

Roberto Suárez Franco, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Luis Camilo Osorio Isaza.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:53:44