



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2049 de 2011 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil once (2011).-

Rad. No. : 11001-03-06-000-2011-00005-00

Número interno: 2049

Actor: MINISTERIO DE TRANSPORTE.

El Ministro de Transporte solicita a la Sala su concepto sobre la jornada laboral del personal técnico aeronáutico de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

Fundamenta la consulta en las situaciones, normas y consideraciones que se sintetizan a continuación:

1. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil es el resultado de la fusión del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil con el Fondo Aeronáutico Nacional, ordenada por la ley 3ª de 1977.
2. La ley 105 de 1993 definió en el artículo 53 el personal al servicio de la mencionada Unidad Administrativa como “funcionarios aeronáuticos con calidad de empleados públicos de régimen especial” a quienes le son aplicables las normas que regulan las situaciones administrativas, la vinculación, desvinculación, el régimen de carrera administrativa, disciplinario, así como las demás normas sobre manejo de personal, previstas para la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sin perjuicio de las prestaciones previstas en las normas especiales vigentes.
3. En el año de 1994 la Unidad Administrativa “*acogió, sin plena seguridad jurídica*”, varias disposiciones expedidas durante diferentes periodos para señalar la jornada de trabajo de seis horas al día, seis días a la semana.
4. El Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP encargado de la administración del Sistema Único de Información de Personal – SUIP, ha requerido en varias oportunidades a la Unidad Administrativa con el fin de que aporte el fundamento de las normas excepcionales que consagran la jornada de seis horas para algunos funcionarios de la entidad.

5. Para atender los requerimientos mencionados, la Unidad Administrativa envió a la citada entidad el decreto 121 de 1998 y varias resoluciones. Sin embargo, el DAFP mediante comunicación electrónica del 26 de mayo de 2010 señaló que *“La Administración del Sistema Único de Información de Personal – SUIP- de acuerdo con la consulta que ha realizado a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL, acerca de si se debe realizar la modificación de la planta de personal que reposa en la base de datos del SUIP en el sentido de las jornadas laborales que trata la Resolución Número 03015, informa que en el aplicativo SUIP que establecen las jornadas laborales de acuerdo a los Decretos que establecen o modifiquen las plantas de personal mas no a las resoluciones o Acuerdos que se generen internamente por la entidad, por esta razón las jornadas laborales para la AEROCIVIL se establecieron como de 8 horas para todos los cargos.”*

6. Agrega el Ministro consultante que *“con lo anterior se planteó la imposibilidad de modificar la jornada de trabajo de los servidores públicos mediante actos administrativos, toda vez que el tema es de consistencia legal exclusivamente, y en consecuencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública clasifica la totalidad de empleos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en jornada de 8 horas hasta tanto se demuestre la validez, legalidad y pertinencia de las jornadas excepcionales.”*

7. Menciona que el 13 de marzo de 1986 el Consejo de Estado resolvió una inquietud similar en el concepto No. 018, señalando que la jornada de los controladores de tránsito aéreo fue fijada en seis horas por disposición expresa del artículo 37 del decreto 2334 de 1977, y que es un *“régimen de excepción seguramente establecido por la naturaleza especial de la función, que exige sumo cuidado mental a fin de evitar accidentes”*.

8. Concluye que no obstante lo señalado en el concepto mencionado, *“debe encontrarse justificación a la jornada laboral de los controladores de tránsito aéreo en el Decreto 121 de 1988, con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en la Ley 5 de 1987. Disposiciones que el ser estudiadas no son claras en cuanto a las facultades dadas al Presidente de la República para regular esa jornada laboral”,* por lo cual, formula a la Sala la siguiente consulta:

“PRIMERO.- ¿Es constitucional y legal reconocer jornadas laborales excepcionales a la regla general para funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en virtud de lo ordenado por la Ley 105 de 1993, en concordancia con el 121 de 1988 y las resoluciones 779 de 1994, 780 de 1994, 862 de 1994, 164 de 1997, 3015 de 2002, 2005 de 2003, 2146 de 2003, 1407 de 2004, 1661 de 2004, 4897 de 2006; normas que fueron expedidas para los funcionarios que prestaban sus servicios al entonces Departamento Administrativo de la Función Pública o, por el contrario, deben los funcionarios regirse por la norma general de las cuarenta y cuatro (44) horas semanales al no contar con reglamentación específica dictada para los funcionarios aeronáuticos a partir de la organización de la Aeronáutica Civil como Unidad Administrativa Especial?

SEGUNDO.- ¿En caso de ser afirmativo qué labores estarían cubiertas por la excepción?

TERCERO.- ¿Cuál sería el instrumento normativo para regular la materia en forma inequívoca y cuáles serían las instancias competentes para su conformación y aprobación?

CUARTO.- ¿Es viable excepcionar jornadas laborales vía Decretos ejecutivos o Resoluciones Internas?”

Para resolver la Sala considera:

La determinación del asunto que debe tratar la Sala se realizará en el párrafo siguiente interpretando en forma sistemática las preguntas formuladas, pues en la primera, que sirve de fundamento a las demás, se aprecian varias imprecisiones que es necesario aclarar. La pregunta inquiriere por la vigencia de unas normas aplicables al *“Departamento Administrativo de la Función Pública”*, locución que entendemos como *“Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil”* pues es evidente que en el Departamento Administrativo de la Función Pública no existen empleos aeronáuticos. Las normas y resoluciones citadas en la pregunta, se expidieron después de que se hiciera la transformación del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil en la Unidad Especial de la Aeronáutica Civil mediante la ley 3 de 1977, por lo cual carece de sentido la afirmación sobre la que descansa la pregunta que dice *“al no contar con reglamentación específica dictada para los funcionarios*

aeronáuticos a partir de la organización de la Aeronáutica Civil como Unidad Administrativa Especial". Como se verá, efectivamente existen normas de rango legal que consagran la jornada especial de seis horas dictadas con posterioridad a la transformación de esta entidad pública.

El problema jurídico consiste en determinar si es posible que en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil se establezcan jornadas laborales inferiores a la regla general; y de ser así, quién tendría la competencia para hacerlo. Al efecto, la Sala analizará en un primer momento quién es la autoridad competente para fijar la jornada laboral de los empleos de la Rama Ejecutiva y enseguida estudiará el caso concreto para dar respuesta a los interrogantes formulados.

I. Autoridad competente para fijar la jornada laboral de los empleos de la rama ejecutiva

La Ley 909 de 20041, cuyo objeto es la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública, determinó en el artículo 14 que el Presidente de la República con apoyo del Departamento Administrativo de la Función pública, debe fijar las políticas de gestión del recurso humano al servicio del Estado en la Rama Ejecutiva del Poder Público dentro del marco de la Constitución y la ley, en lo referente a la clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos, plantas de personal, entre otros aspectos, y a su vez, debe determinar los parámetros a partir de los cuales las entidades del nivel nacional y territorial elaborarán los respectivos manuales de funciones y requisitos.

De conformidad con el artículo 19 de la misma ley 909 de 2004, el empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública; y debe entenderse como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. Elementos estos que necesariamente dan contenido a las plantas de personal y al respectivo manual de funciones.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 22 de la ley citada dispone:

"ARTÍCULO 22. ORDENACIÓN DE LA JORNADA LABORAL.

1. El ejercicio de las funciones de los empleos, cualquiera que sea la forma de vinculación con la administración, se desarrollará bajo las siguientes modalidades:

a) Empleos de tiempo completo, como regla general;

b) Empleos de medio tiempo o de tiempo parcial por excepción consultando las necesidades de cada entidad.

2. En las plantas de personal de los diferentes organismos y entidades a las que se aplica la presente ley se determinará qué empleos corresponden a tiempo completo, a tiempo parcial y cuáles a medio tiempo, de acuerdo con la jornada laboral establecida en el Decreto-ley 1042 de 19782 o en el que lo modifique o sustituya."

De la norma transcrita se desprende una consecuencia relevante para el asunto que se estudia, que la jornada de trabajo está establecida en el Decreto Ley 1042 de 1978, y que las plantas de personal deben definir qué empleos son de tiempo completo, parcial o medio tiempo. Es además claro, que el mismo legislador remite la definición de la jornada laboral a otra norma de rango legal, indicando con ello que su definición es competencia del Congreso de la República.

Dice el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978:

*“ARTÍCULO 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.”*³

Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.”

Como se observa, el artículo señala de una parte la jornada de trabajo en *cuarenta y cuatro horas semanales*, regla general aplicable a los empleos públicos del nivel nacional, la cual se encuentra vigente pues no existe reglamentación posterior a ella, como lo reconoce la remisión hecha por el artículo 22 de la ley 909 de 2004 citado. De otra parte, permite que el jefe del organismo respectivo establezca el horario de trabajo, haciendo una clara diferencia entre estos dos conceptos, el de *jornada laboral*, o sea el tiempo mínimo y máximo en el que un servidor público debe desarrollar las labores de su cargo, y el *horario de trabajo*, esto es la distribución de la jornada laboral en los días, semanas o meses, según las necesidades de cada entidad.

Como se observa, la jornada laboral ha sido regulada por el Legislador de conformidad con la Carta Política de 1991, pues el artículo 189 numeral 14, al atribuir al Presidente de la República las competencias propias en materia de empleos de la administración central, no incluye lo referente a la definición de la jornada laboral, aspecto que tampoco aparece en las materias que debe regular el Congreso dentro de la ley marco de los salarios y prestaciones sociales consagrada en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, razón por la cual la regulación de éste este punto específico es propio del Congreso de la República, titular de la cláusula general de competencia en materia legislativa.

II. La jornada laboral en el Sector Aeronáutico

1. Antecedentes normativos

Desde su aparición, los empleos del sector aeronáutico han sido considerados de naturaleza especial dadas las condiciones excepcionales que se deben tener para su ejercicio, puesto que está de por medio la vida e integridad no sólo de las personas que hacen uso de este medio de transporte, sino en general de toda la comunidad. Tal responsabilidad está relacionada necesariamente con el horario de trabajo de los pilotos, copilotos y radio-operadores, etc., de las empresas de aviación, en tanto que de su lucidez o cansancio, depende directamente el correcto desempeño del empleo o el poner en riesgo la vida de las personas, a la vez que se evidencia un desgaste físico superior a otra actividad para quienes desarrollan las labores mencionadas.

Frente a esta preocupación, el 26 de agosto de 1950 el Ministerio de Trabajo dictó la Resolución número 27, por la cual creó una Comisión Paritaria formada por delegados patronales y delegados del personal de pilotos, copilotos y radio-operadores para estudiar técnicamente la reglamentación de la jornada de trabajo del personal de tripulación aérea y de radiocomunicaciones.

Con las conclusiones del trabajo de la comisión y de las investigaciones sobre el tema, la Dirección Nacional de Medicina e Higiene Industrial, rindió al Ministerio de Trabajo un informe en el que se consignaron las medidas que deben adoptarse para la reglamentación de la jornada de trabajo de las profesiones aludidas por presentar especiales características para su ejercicio.

Como resultado de lo anterior, el Presidente de la República en uso de sus atribuciones legales y además con fundamento en el literal c) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo⁴, y considerando que “*por ser la aviación comercial una industria que desarrolla labores peligrosas e insalubres por la índole misma de sus actividades y por el desgaste físico y psíquico a que se exponen el personal de pilotos*

copilotos y radiooperadores, que a ellas se dedica,” expidió el Decreto 2058 de 1951, con el fin de fijar la jornada ordinaria de trabajo de los aviadores civiles y de los radiooperadores de las empresas de aviación comercial. Dicen textualmente las normas:

“ARTÍCULO 1º. Las horas de vuelo de los pilotos y los copilotos de empresas de aviación comercial, no podrán exceder de noventa (90), como máximo, en cada lapso de treinta (30) días.

ARTÍCULO 2º. La Dirección General de la Aeronáutica Civil reglamentará, por medio del “Manual de Reglamentos Aeronáuticos”, la distribución de las horas de trabajo, durante los días, las semanas y el año, con base en la limitación estipulada en el artículo 1º del presente Decreto, y teniendo en cuenta, además, la obligación de las empresas de reglamentar la concesión de los descansos compensatorios y de las vacaciones anuales.

ARTÍCULO 3º. La jornada laboral diaria de los radiooperadores de las empresas de aviación comercial, no podrá exceder de seis (6) horas en las estaciones centrales de intenso movimiento aéreo.

En las estaciones intermedias, de poco movimiento de operaciones, la jornada podrá extenderse hasta ocho (8) horas diarias, pero sin pasar de ese límite.

PARÁGRAFO. En ambos casos, la jornada no podrá ser continua y deberán concederse los siguientes periodos de descanso:

a) Para la jornada de seis (6) horas, media hora, al cumplir las primeras tres horas de labores.

b) Para la jornada de ocho (8) horas, una (1) hora, al cumplir las primeras cuatro (4) horas de labores.”

2. Análisis de las normas vigentes

La Ley 3ª de 1975 por la cual se reorganizó el Sector Aeronáutico Civil de la Nación, dispuso que fuera integrado por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y por el Fondo Aeronáutico Nacional. Para el cumplimiento de su objeto, señaló que el Departamento ejerciera, entre otras, las funciones de *“dirigir, regular, coordinar y controlar las actividades de aeronáutica civil, privada o estatal, nacional o internacional, que se desarrollen en espacios sometidos a la soberanía nacional”; y “dirigir, organizar y operar las comunicaciones aeronáuticas, con exclusividad.”*

Adicionalmente, la Ley 3ª de 1977 revistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, así:

“ARTÍCULO 15. De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de ocho meses contados a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

1.-Reorganizar el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, para lo cual podrá crear, suprimir o fusionar dependencias y asignar funciones.

2.-Dictar un estatuto especial de carrera para el personal técnico al servicio del sector aeronáutico civil, para lo cual fijará los sistemas de selección, clasificación, remuneración y nomenclatura que sean necesarios.

3.-Revisar el régimen salarial y prestacional de los servidores de la aeronáutica civil de la Nación y adoptar respecto del mismo las modificaciones que fueren necesarias, con respecto en todo caso de las prestaciones que les hayan sido reconocidas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.”

El Presidente de la República en uso de las anteriores facultades expidió el 7 de octubre de 1977, el Decreto - Ley 2334 “*por el cual se determina el sistema especial de selección, clasificación y remuneración para el personal vinculado a las tareas del sector técnico aeronáutico del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, y se dictan otras disposiciones*”. Dispuso en el artículo 37 que la jornada diaria de trabajo de las personas que desempeñen el empleo de Controladores de Tránsito Aéreo sería de seis horas. En efecto dice la norma:

“ARTÍCULO 37. De las horas extras. Cuando por razones del servicio fuere necesario realizar trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria de labor, el Jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil o las personas en quien éste hubiere delegado dicha atribución, podrán autorizar el pago de descanso compensatorio o pago de horas extras, de acuerdo con los siguientes criterios:

(...)

La jornada ordinaria de trabajo de las personas que desempeñen el empleo de Controladores de Tránsito Aéreo es de seis (6) horas.”

Mas adelante, por medio de la Ley 5ª de 1978 el legislador revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar las escalas de remuneración, revisar sistemas de clasificación y nomenclatura de empleos, y dictar otras disposiciones en materia de administración de personal.

En ejercicio de dichas facultades el Presidente de la República expidió el Decreto Ley número 1042 de 1978 que, como ya se mencionó en el acápite anterior, además de fijar una jornada general de 44 horas semanales, le otorgó competencia al jefe de la respectiva entidad para fijar el horario de trabajo.

Posteriormente, el Presidente de la República, en ejerció de facultades extraordinarias conferidas por la ley 55 de 19876, dictó el Decreto Ley 121 de 1988, por el cual se estableció la escala de remuneración y se adicionó la nomenclatura de empleos del Sector Técnico Aeronáutico del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil y se dictaron otras disposiciones en materia salarial. En el artículo 10 amplió a otros cargos la excepción establecida en el artículo 37 del decreto ley 2334 de 1977, así:

“ARTÍCULO 10°. La jornada de trabajo de los funcionarios que desempeñen empleos de las áreas de Control de Tránsito Aéreo e Información Aeronáutica, Comunicaciones Aeronáuticas e Ingeniería Mecánica, Eléctrica, Electrónica y Aeronáutica, será de seis (6) horas diarias.”

Esta jornada laboral especial se encuentra vigente, como enseguida se verá, pues las disposiciones de rango legal que la consagran no han sido modificadas por normas posteriores, y los actos administrativos que se han referido al tema, carecen de la virtualidad de modificar o derogar la regla citada.

En efecto, la ley 105 del 30 de diciembre de 1993, por la cual se dictaron disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyeron competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamentó la planeación en el sector transporte, se dictaron otras disposiciones, definió el régimen de personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil como un régimen especial y respetó la vigencia del decreto 2334 de 1977, así:

“ARTÍCULO 53. EL RÉGIMEN DE PERSONAL.7 El personal al servicio de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil se denominará funcionarios aeronáuticos y tendrán la calidad de empleados públicos de régimen especial.

Los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, serán nombrados, designados o comisionados en todo caso, por el director de la entidad y a ellos les serán aplicables las normas que regulan las situaciones administrativas, la vinculación, desvinculación, el régimen de carrera administrativa, disciplinario, así como las demás normas sobre manejo de personal, previstas para la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sin perjuicio de las prestaciones previstas en las normas especiales vigentes.

Los empleados o trabajadores oficiales que no sean incorporados a la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, serán indemnizados de conformidad con lo previsto en el Decreto 2171 de 1.992.

El reconocimiento de la prima de productividad será incompatible con los sobresueldos al personal técnico y la prima de estímulo profesional de que trata el Decreto 2334 de 1977, en su artículo 38.”8

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, si bien es cierto que las normas generales contenidas en el decreto ley 1042 de 1978 disponen una jornada máxima de cuarenta y cuatro horas semanales, dada la especialidad de los empleos aeronáuticos citados, la jornada especial de treinta y seis horas semanales y seis horas diarias mantiene su vigencia en consideración a la naturaleza especial de la norma.

Ahora bien, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le otorga el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de los principios previstos en el artículo 37 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993,9 expidió al día siguiente, es decir, el 31 de diciembre de 1993, el Decreto 2724 mediante el cual modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, y le otorgó al Director General competencia para establecer la “jornada laboral” del personal. Decía la norma:

“ARTICULO 8°. DIRECTOR GENERAL. EL Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es agente del Presidente de la República, de su libre designación, nombramiento y remoción, y ejercerá las siguientes funciones:

(...)

13. Administrar el recurso humano de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, establecer su jornada laboral; así como disponer de la suspensión de términos en los procesos administrativos en curso, de acuerdo con los reglamentos aeronáuticos, cuando las circunstancias lo exijan.

14. Las demás que le asigne la ley o le delegue el Ministro de Transporte.”

Es conveniente resaltar que el decreto citado carece de la virtualidad de modificar o derogar el decreto ley 121 de 1988, pues éste último posee rango legal. De esta premisa se desprende la vigencia de la norma especial de la jornada de seis horas diarias, y que la atribución conferida por el transcrito numeral 14 del artículo 8° al Director de la Aeronáutica Civil para “establecer su jornada laboral”, debe entenderse como la competencia para fijar el horario de trabajo y los turnos de los funcionarios, de conformidad con el artículo 33 del decreto ley 1042 de 1978. Una interpretación diferente implicaría la inconstitucionalidad de la disposición que se analiza.

Cabe anotar además que bajo la vigencia del artículo 8 del decreto 2724 de 1993, se expidieron las resoluciones 779 de 1994, 780 de 1994, 862 de 1994, 164 de 1997, 3015 de 2002, 2005 de 2003, 2146 de 2003, 1407 de 2004, 1661 de 2004, 4897 de 2006, citadas en la primera pregunta de la solicitud de concepto, que tampoco poseen la fuerza para derogar o modificar la regla legal. Resoluciones que por lo demás respetaron el régimen especial.

El Decreto 2724 de 1993 fue derogado por el Decreto 260 de 2004, mediante el cual se modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil AEROCIVIL, en el cual no se hace mención al tema de la jornada laboral.

3. Consideraciones adicionales

Para abundar en el análisis de la vigencia de las normas especiales que fijan la jornada laboral excepcional de seis horas para el sector aeronáutico, es conveniente precisar que la ley 909 de 2004, define los sistemas específicos de carrera administrativa en el artículo 4º como aquellos que *“en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública,”* dentro de ellos incluye a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

El artículo 53 de la misma ley 909 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley que contengan entre otras, el sistema específico de carrera del personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.

En ejercicio de dichas funciones, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 790 de 2005 por el cual se estableció el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL, norma que no reguló la jornada laboral de sus servidores públicos.

Adicionalmente señala la Sala que en los decretos anuales que dicta el Presidente de la República en ejercicio de la competencia otorgada por la ley 4ª de 1994, mediante los cuales dicta disposiciones en materia salarial para los empleados de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil¹⁰, si bien se reproduce la mención a la jornada especial únicamente para los controladores de tránsito aéreo y supervisores de tránsito aéreo dada la necesidad de identificar claramente los cargos con dicha jornada especial para efectos salariales, no debe olvidarse que dada la naturaleza administrativa de éstos decretos, los mismos carecen de la posibilidad de reformar o derogar las reglas de rango legal sobre jornada especial de trabajo tantas veces citadas.

Por lo anteriormente expuesto, se encuentra vigente la jornada especial de seis horas diarias, contemplada en el artículo 37 del Decreto Ley 2334 de 1978 y en el artículo 10 del Decreto Ley 121 de 1988, para los empleos de *“Control de Tránsito Aéreo e Información Aeronáutica, Comunicaciones Aeronáuticas e Ingeniería Mecánica, Eléctrica, Electrónica y Aeronáutica, de seis horas diarias”*.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la SALA RESPONDE:

La competencia para establecer la jornada laboral, entendiendo por tal el tiempo mínimo y máximo en el que un servidor público debe desarrollar las labores de su cargo, es competencia del legislador. Determinar el horario de trabajo, entendiendo por tal la ordenación de la jornada laboral, es de naturaleza administrativa y se efectúa por “el jefe del respectivo organismo” de conformidad con el artículo 33 del decreto ley 1042 de 1978.

La jornada de trabajo de 44 horas semanales establecida en el artículo 33 del decreto ley 1042 de 1978, es general para todos los empleos de la Rama Ejecutiva. Empero, la ley puede consagrar excepciones a ésta regla, como la de ciertos cargos en la Unidad Especial de la Aeronáutica Civil consagrada hoy en el artículo 10 del decreto ley 121 de 1988 que dice:

“ARTÍCULO 10. La jornada de trabajo de los funcionarios que desempeñen empleos de las áreas de Control de Tránsito Aéreo e Información Aeronáutica, Comunicaciones Aeronáuticas e Ingeniería Mecánica, Eléctrica, Electrónica y Aeronáutica, será de seis (6) horas diarias.”

Transcribase al señor Ministro de Transporte. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

PRESIDENTE DE LA SALA

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

MAGISTRADO

LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

MAGISTRADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

MAGISTRADO

JENNY GALINDO HUERTAS

SECRETARÍA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

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

2 El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 5a. de 1978¹, dictó el Decreto-Ley 1042 de 1978 mediante el cual estableció “*el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.*”

3 Aparte subrayado modificado por el Decreto 85 de 1986, mediante el cual se establece que la jornada de trabajo para los empleos de celadores, corresponde a cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

4 Texto inicial del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo vigente para fecha. “*ARTICULO 161. DURACION. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las excepciones que a continuación se enumeran: (...)*”

c). En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el Gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto; (...)”

5 Esta ley fue derogada por el decreto 2171 de 1992, expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo 20 Transitorio de la Constitución Política de 1991, por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. A su vez, el decreto 2171 de 1992 fue derogado parcialmente por el decreto 101 de 2002 expedido con fundamento en las atribuciones conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, el 37 de la ley 105 de 1993 y el 54 de la ley 489 de 1998. El Decreto 101 de 2002 fue modificado parcialmente por el Decreto 2053 de 2003, y por el Decreto 260 de 2004, expedidos con fundamento en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución y el artículo 54 de la ley

489 de 1998.

6 Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar las escalas de remuneración, nomenclatura y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados del sector público.

7 Artículo derogado por el Artículo 87 de la Ley 443 de 1998, en lo referente a los regímenes de carrera, salarial y prestacional. Aparte "salarial y prestacional" tachado en el segundo inciso, derogado por el Artículo 74 de la Ley 383 de 1997.

8 Nota: Se excluyeron del texto transcrito los apartes declarados inexecutable.

9 Ley 105 de 1993. "ARTÍCULO 37. PRINCIPIOS PARA LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA. De conformidad con el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Nacional, los principios y reglas generales que debe seguir el Presidente de la República para modificar las estructuras administrativas del sector transporte, incluidas las estructuras definidas por el Decreto 2171 de 1992, son los siguientes:

a. MODERNIZACIÓN. Responderá a los desarrollos técnicos y administrativos de administración pública y podrá apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares.

b. EFICIENCIA. Se propiciarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa.

c. ADMINISTRACIÓN GERENCIAL. Se establecerán los mecanismos de control gerencial y desconcentración de funciones.

d. CAPACITACIÓN. Se dará especial énfasis a los instrumentos de capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios.

PARÁGRAFO. Para el sector aeronáutico, adicionalmente se aplicarán los siguientes principios:

a. ADMINISTRACIÓN FUNCIONAL. Se administrará teniendo en cuenta cuatro grandes áreas funcionales: planeación y regulación aeronáutica, los servicios de aeronavegación, la supervisión y la seguridad aérea, la supervisión y los servicios aeroportuarios.

b. ESPECIALIZACIÓN. Se responderá a la especialización técnica que poseen las funciones de la aeronáutica.

c. DESCENTRALIZACIÓN. Se tenderá a la descentralización y a la participación regional en la administración de los servicios aeroportuarios.

d. SEGURIDAD. Se establecerán las funciones de reglamentación y control de la seguridad aeronáutica y aeroportuaria, en los más altos niveles de la administración.

e. COMPETITIVIDAD LABORAL. Se establecerán sistemas salariales que sean competitivos en el mercado laboral colombiano, para los servidores de la entidad."

10 Los siguientes son los decretos que anualmente ha dictado el Presidente de la República en material salarial de los empleos de la AERONAUTICA: Decreto 909 de 1992, Decreto 40 de 1993, Decreto 136 de 1994, Decreto 45 de 1995, Decreto 39 de 1996, Decreto 44 de 1997, Decreto 73 de 1998, Decreto 50 de 1999, Decreto 2750 de 2000, Decreto 1488 de 2001, Decreto 1488 de 2001, Decreto 2734 de 2001, Decreto **Concepto Sala de Consulta C.E. 2049 de 2011 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil**

665 de 2002, Decreto 3544 de 2003, Decreto 4168 de 2004, Decreto 932 de 2005, Decreto, 379 de 2006, Decreto 608 de 2007, Decreto 651 de 2008, Decreto 716 de 2009, Decreto 1381 de 2010 y Decreto 1036 de 2011. En todos ellos, a excepción del 909 de 1992 y 40 de 1993, se hace mención a la jornada especial de seis horas diarias seis días a la semana para los cargos de controladores de tránsito aéreo y supervisores de tránsito aéreo.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 15:37:40