Sentencia C-1163/00

PROPOSICION JURIDICA-Integración

FUNCION ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance

EMPLEOS DE CARRERA-Regla general/CARRERA ADMINISTRATIVA-Finalidad

NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD EN CARGO DE CARRERA ADMININISTRATIVA-Carácter excepcional

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Comprende a todos los trabajadores

PRINCIPIOS MINIMOS FUNDAMENTALES DE LA RELACION LABORAL-Garantía constitucional

DERECHO A LA CAPACITACION-Titularidad

La capacitación implica el desarrollo de un principio de rango constitucional, que se erige como un derecho del cual son titulares todos los trabajadores y en la administración pública todos sus servidores.

CAPACITACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Objeto/EMPLEADOS DE CARRERA Y EMPLEADOS PUBLICOS PROVISIONALES-Situación jurídica diferente/CAPACITACION A EMPLEADO PUBLICO-Trato distinto no vulnera principio de igualdad

El objetivo principal de la capacitación en la administración pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para garantizar así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, objetivo que no se distorsiona ni se elude con el trato diferente que contempla la norma legal impugnada para los empleados vinculados con nombramiento provisional, los cuales, dice ella misma expresamente, tendrán derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su cargos, pues sólo así, paralelamente, se garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la respectiva entidad.

CAPACITACION A EMPLEADOS DE CARRERA-Justificación/CAPACITACION A EMPLEADOS DE CARRERA-Beneficios

El problema de escasez de recursos que afecta a la Administración Pública y la inaplazable necesidad de racionalizarlos y optimizar su ejecución, objetivos de cuya realización depende el cumplimiento de los principios de economía, celeridad y eficacia, que de manera expresa el artículo 209 de la C.P. le atribuye a la función administrativa, los cuales justifican de manera suficiente la prelación que el legislador le da a los funcionarios de carrera en materia de capacitación, siempre y cuando ella no se entienda como la exclusión definitiva de los demás empleados al servicio de la misma, de los programas de inducción y entrenamiento

específico necesarios para el desempeño idóneo de sus cargos; para ello es necesario que el legislador diseñe y defina mecanismos que permitan que esa prelación derive en el compromiso, por parte de los funcionarios directamente beneficiados con los programas de capacitación, de convertirse en multiplicadores de los programas con los cuales se les capacita, pues sólo así se garantizará igualdad de condiciones a los usuarios del servicio, a la hora en que éstos acudan a la respectiva entidad.

Referencia: expediente D-2865

Acción pública de inconstitucionalidad contra el literal g) (parcial) del artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998, "Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado".

Actor: Edgardo de Jesús Rocha Martinez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., septiembre seis (6) de dos mil (2000).

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 consagrada en el artículo 241-5 de la Constitución Política, el ciudadano EDGARDO DE JESÚS ROCHA MARTÍNEZ, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el literal g) (parcial) del artículo 6º del Decreto 1567 de 1998 "Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado".

Mediante Auto de fecha 9 de marzo de 2000, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada contra el literal g) (parcial) del artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998, "Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado"; así mismo, ordenó el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para que emitiera el concepto de su competencia y el envío de las comunicaciones de rigor al señor Presidente de la República y al señor Director General del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cumplidos como se encuentran los trámites propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, advirtiendo que se subrayan y

destacan las expresiones demandadas.

“Decreto Ley 1567 de 1998

“Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y de Estímulos para los Empleados del Estado.

“El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de la facultades extraordinarias que le confiere el artículo 66 de la Ley 443 de 1998,

Decreta:

(…)

“Artículo 6º.

“…

“g) Prelación de los empleados de carrera. Para aquellos casos en los cuales la capacitación busque adquirir y dejar instaladas capacidades que la entidad requiera más allá del mediano plazo, tendrán prelación los empleados de carrera. Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo,”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera que las expresiones acusadas vulneran los artículos 2, 13, 53, 54 y 67 de la C.P.

B. Fundamentos de la demanda.

El actor de la demanda inicia su exposición remitiéndose al artículo 4º del Decreto-Ley impugnado, norma que contiene el desarrollo que el legislador extraordinario hizo del concepto de capacitación, determinando que se entiende por tal “…el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral…”

En su criterio, el principal objetivo de la capacitación es propender por la cumplida y eficiente prestación de los servicios públicos, que es uno de los fines que el Constituyente de 1991 le fijó al Estado a través del artículo 2 de la Carta Política, lo que implica que la misma debe ser brindada, sin distingo, a todos los empleados al servicio del Estado; de hecho, anota, en varias normas legales sobre la materia y en el mismo Decreto-Ley 1567 de 1998, no se apela

a esa diferenciación, pues en él, salvo en la disposición impugnada, no se hace tal discriminación; así por ejemplo, en su artículo 2, al definir el sistema nacional de capacitación, expresa que su propósito es generar en las entidades y en los empleados del Estado, una mayor capacidad de aprendizaje y acción …", sin que discrimine según el tipo de nombramiento; agrega, que cuando el decreto se refiere o usa el término EMPLEADO, la misma ha de entenderse extensiva a todos los servidores públicos y no solamente a los de carrera, pues "…tan servidor o empleado público es el funcionario de carrera como el de provisionalidad o en período de prueba…".

En esa perspectiva, para el actor es claro que las disposiciones impugnadas del literal g) del artículo 6º del Decreto-Ley 567 de 1998, son discriminatorias en la medida en que establecen, en un texto por lo demás contradictorio, que la capacitación sólo debe impartirse a los empleados de carrera, restringiendo los derechos de los empleados con nombramiento provisional y de los que cumplen período de prueba, a la recepción de programas de inducción.

Señala, que ese tratamiento que vulnera el principio de igualdad, se agrava si se tiene en cuenta que a la fecha el Congreso aún no ha expedido la norma a través de la cual conforme la Comisión Nacional del Servicio Civil, lo que implica, para los funcionarios que tienen nombramiento provisional o que cumplen período de prueba, una situación indefinida de interinidad, que los somete a ser excluidos, también de manera indefinida, de los programas de capacitación, lo que repercute negativamente en la calidad del servicio que se presta, si se tiene en cuenta que dichos funcionarios en la mayoría de los casos superan el año de servicio.

Anota, que el tratamiento discriminatorio que consagra la disposición acusada, además de estigmatizar a los empleados con nombramiento provisional y a quienes cumplen período de prueba, viola lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores, y el artículo 54 superior, que le atribuye al Estado la obligación de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quien lo requiera.

Para el actor, negar la posibilidad a dichos funcionarios, de acceder a programas de post-grado de más de un año, "…o que implique más allá del mediano plazo", equivale a colocarles una barrera infranqueable para acceder al sistema de carrera, pues con antelación al proceso de selección, a los provisionales ya se les está tachando de inelegibles, mientras que a quienes cumplen período de prueba tácitamente se les está otorgando una calificación insatisfactoria, dado que se presume que no tendrán continuidad en el servicio.

Aclara, que si bien la norma impugnada en su primer inciso dispone que los empleados de carrera tendrán prelación para los cursos de capacitación, lo que supone que los provisionales y los que cumplen período de prueba en algún momento también podrían acceder a ellos, esa disposición se anula con lo dispuesto en el inciso segundo, que establece que ellos sólo tienen derecho a "prerrogativas obvias de inducción", que es lo menos que se le puede y debe brindar a cualquier empleado.

Por último, se remite el actor a algunos conceptos emitidos por funcionarios del Departamento Administrativo de la Función Pública, en los que sostienen que dado que las

normas no discriminan, se entiende que los programas de capacitación se deben brindar a todos los que se encuentren vinculados a la entidad. Así mismo, pone a consideración de la Corte, para efectos de ilustración, su propio caso, manifestando que debió pagar de su propio bolsillo un curso de especialización en derecho administrativo, que hubiera podido ser sufragado por la entidad pública en la que labora si fuera funcionario de carrera y no empleado con nombramiento provisional.

IV. INTERVENCIONES

Departamento Administrativo de la Función Pública

La norma acusada, dice el interviniente, "….es sabia en permitir que sólo los empleados de carrera administrativa, gocen del derecho preferencial a la colaboración para el estudio por parte de la administración, cuando esa capacitación busca dejar instaladas en el funcionario capacidades al largo plazo."

Anota, que la educación formal para los empleados públicos provisionales, entendida como las carreras profesionales, los post-grados, las maestrías, los doctorados y los post-doctorados, no es factible que la financie el Estado por dos razones fundamentales: primero, porque como su nombre lo indica, esos funcionarios están provisionalmente al servicio de la administración y sólo pueden permanecer en ella, de acuerdo con lo establecido en la Ley 443 de 1998, por cuatro meses prorrogables por un período igual, lo que implica que a lo sumo estarán ocho meses, luego no tendría justificación que se le financiaran programas académicos de más de un año de duración, de los cuales la administración en nada se beneficiaría; y segundo, porque la financiación de programas académicos de carácter formal, de acuerdo con la ley, se otorga a título de estímulo o en desarrollo de programas de bienestar social, por buen desempeño y excelente rendimiento y está sujeta, entre otros a los siguientes requisitos: que el funcionario sea de carrera, que lleve por lo menos un año al servicio de la administración y que se comprometa, una vez concluya sus estudios, a trabajar con la misma entidad al menos el mismo tiempo que duraron sus estudios.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual le solicita a esta Corporación declarar inconstitucional la expresión "Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo", contenida en el literal g) del artículo 6º del Decreto – Ley 1567 de 1998. Lo anterior por cuanto el Ministerio Público considera, que las solas expresiones demandadas por el actor no constituyen una proposición jurídica completa, razón por la cual solicita que la Corte se pronuncié sobre el fragmento arriba transcrito, que él califica como contrario a la Carta Política. Fundamenta su petición en los argumentos que se resumen a continuación:

Manifiesta el Procurador, que el artículo 125 de la C.P. establece como principio general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; ese precepto superior, agrega, fue desarrollado por la ley 27 de 1992,

cuyos vacíos e inconsistencias quiso llenar el legislador con la expedición de la ley 443 de 1998, en la cual la carrera administrativa se define como "…un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso."

Esa misma ley, anota, además de consignar los principios que rigen el sistema, regula lo atinente a la provisión de los cargos, señalando de manera expresa que si éstos son de carrera sólo podrán proveerse de manera provisional, si la vacancia es definitiva y previamente se ha convocado el respectivo concurso, y siempre y cuando no haya sido posible encargar del mismo a un funcionario de carrera; ahora bien, aclara la ley, que en este último evento en que el encargo recaiga sobre un funcionario de carrera, el cargo que él ocupa podrá ser provisto en provisionalidad mientras dura ese encargo.

Es decir, que el objetivo de los nombramientos provisionales "…es proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de méritos", estando debidamente precisado en la ley, el término de duración de ese tipo de nombramientos y los eventos en los que procede la prórroga.

Así las cosas, concluye el Procurador, "…existe una clara distinción entre los servidores públicos escalafonados en carrera administrativa y los vinculados a través de nombramientos provisionales, puesto que los primeros acceden a la función pública previo el agotamiento de la etapa de selección o concurso y tienen vocación de permanencia, mientras que los segundos se incorporan con el simple nombramiento del nominador y tienen carácter transitorio."

En la misma ley 443 de 1998, anota el Ministerio Público, el legislador incluyó un capítulo en el que regula lo que tiene que ver con estímulos para empleados de carrera que alcancen niveles de excelencia en el desempeño de sus cargos, estableciendo que la capacitación para ellos deberá tener como objetivo el mejoramiento en la prestación del servicio, el desarrollo de habilidades en el empleado que le permitan ser ascendido y la superación de deficiencias detectadas en las respectivas evaluaciones de desempeño.

Para desarrollar esos conceptos, dice el concepto de la Procuraduría, el legislador ordinario le otorgó al Presidente facultades extraordinarias para expedir el sistema de capacitación y estímulos para los empleados del Estado, en el cual se define la capacitación, como "…el conjunto de procesos organizados, relativos a la educación no formal e informal, dirigidos a prolongar y complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional …"

Así las cosas, anota el Ministerio Público, es claro que la educación que la ley define como formal, no se incluye en los programas de capacitación, ella hace parte de los programas de bienestar social que la erige a título de incentivo para los funcionarios de carrera.

Después de acotar los anteriores conceptos, el Procurador concluye que la norma acusada establece una distinción entre los empleados nombrados provisionalmente y los escalafonados en carrera, que no tiene justificación razonable, pues aún cuando los primeros

se encuentran en una situación de hecho distinta, en virtud del carácter temporal de su vinculación, ello no es razón suficiente para que el legislador extraordinario les de un trato distinto a la hora de impartirles capacitación, mucho más si se tiene en cuenta que ella "…está orientada a propiciar el mejoramiento de la prestación de los servicios y a desarrollar las potencialidades, destrezas y habilidades de los empleados para posibilitar su ascenso en la carrera…"; es por eso, que para el Ministerio Público no es razonable que a los empleados vinculados mediante nombramientos provisionales, se les niegue la posibilidad de acceder a la educación no formal e informal que se imparte a través de los procesos de capacitación, y se les restrinja únicamente a recibir los cursos de inducción, pues las funciones que ellos cumplen son las mismas encomendadas a los funcionarios de carrera, lo que indica que deben recibir la misma capacitación, dado que sólo así se garantizará el mejoramiento en la calidad del servicio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra las expresiones del literal g) del artículo 6º del Decreto-Ley 1567 de 1998, expedido por el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias que para el efecto le otorgó el legislador, a través del artículo 66 de la Ley 443 de 1998.

2. Cuestión previa

En su concepto el Ministerio Público le solicita a esta Corporación, integrar las expresiones acusadas por el actor con las demás que hacen parte del fragmento del párrafo que las contiene, pues en su criterio las que él impugna específicamente no configuran una proposición jurídica completa; así las cosas, le pide a la Corte que se pronuncié sobre la siguiente expresión: "Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo", contenida en el literal g) del artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998.

Al desarrollar el tema de las proposiciones jurídicas esta Corporación ha señalado, que cuando las palabras o expresiones acusadas carecen en sí mismas de sentido completo, "…no constituyen una norma o proposición jurídica que pueda entenderse violatoria de la Constitución o ajustada a la misma"1, por eso,

"… para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales. Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia. Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos."

(Corte Constitucional, Sentencia C-565 de 1998, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En el caso concreto, el actor demanda las expresiones “Prelación de los empleados de carrera” y “Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional”, contenidas en el literal g) del artículo 6º del Decreto- Ley 1567 de 1998, las cuales en sí mismas consideradas carecen de sentido completo y no constituyen, per-se, proposiciones que puedan entenderse violatorias de la Carta Política o ajustadas a ella; sólo integradas al texto completo del fragmento de la norma de la cual hacen parte adquieren sentido y pueden ser cotejadas con el ordenamiento superior, para efectos de determinar su exequibilidad o inexequibilidad, lo dicho se corrobora si se tiene en cuenta que en el evento de ser declaradas inconstitucionales esas expresiones, ellas dejarían un vacío en el texto que las contiene que lo haría incoherente y carente de sentido.

Por eso, la Corte acogerá la solicitud del Ministerio Público y efectuará el juicio de inconstitucionalidad sobre las siguientes expresiones del literal g) del artículo 6º del Decreto-Ley 1567 de 1998: “Prelación de los empleados de carrera” y “Los empleados vinculados mediante nombramiento provisional, dada la temporalidad de su vinculación, sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo”.

3. La materia de la demanda

En esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar, si la decisión del legislador, contenida en la disposición impugnada, de excluir de los cursos de capacitación que brinden las entidades oficiales, a los empleados públicos con nombramiento provisional, los cuales, “…dada la temporalidad de su vinculación sólo se beneficiarán de los programas de inducción y de la modalidad de entrenamiento en el puesto de trabajo”, vulnera el principio de igualdad que contiene el artículo 13 de la C.P., además de lo dispuesto en los artículos 53 y 54 superiores, que respectivamente establecen los principios mínimos fundamentales de la relación laboral y le señalan al Estado la obligación de “ofrecer formación y habilitación profesional a quien lo requiera”; así mismo, si dicha norma desconoce lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta, que consagra el derecho fundamental a la educación.

4. Los nombramientos en provisionalidad constituyen una excepción al principio general consignado en el artículo 125 de la C.P., regulada por la ley y supeditada al cumplimiento de estrictos requisitos, consagrados actualmente en los artículo 8 y 10 de la Ley 443 de 1998.

Al desarrollar el concepto de Estado social de derecho, paradigma de organización jurídico-político por el que optó el Constituyente colombiano de 1991, esta Corporación señaló, que el mismo sirvió para “…transformar el reducido Estado liberal en un complejo aparato político-administrativo jalonador de toda la dinámica social…”2; en esa perspectiva, la función administrativa adquirió una nueva dimensión, pues a través de ella el Estado materializa las funciones y objetivos a su cargo, dirigidos fundamentalmente a la realización plena del individuo y de los intereses superiores de la sociedad, de ahí el espacio concreto que a la misma se le dio en el artículo 209 del ordenamiento superior:

“Artículo 209 de la C.P. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

Ahora bien, para cumplir esos objetivos, que realizados en conjunto permiten alcanzar los fines mismos del Estado (art. 2 C.P.), la administración pública requiere de un recurso humano comprometido con los objetivos que a ella se le atribuyen, ajeno a otros intereses, formado y en lo posible especializado para cumplir las funciones que le corresponde desarrollar, ello explica el mandato explícito del artículo 125 de la Carta Política, que establece como principio constitucional, que “ los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”, salvo las excepciones que consagra el mismo precepto; la carrera administrativa, ha dicho la Corte,

“… comprende un conjunto de realidades llamadas a perfeccionar la dinámica del Estado que, en nuestros días, con el aumento de las tareas de distinta naturaleza a su cargo, requiere, ante las expectativas de resultados, los fines definidos en la legislación, los efectos de distinta índole y alcance producidos por su proceder, seleccionar adecuadamente a los servidores públicos, perfeccionar sus métodos y sistemas, mejorar la calificación técnica y moral de los trabajadores y asegurar que no sean los intereses políticos, sino las razones de eficiente servicio y calificación, las que permiten el acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

“Para esto es necesario garantizar a los servidores públicos buenas condiciones de trabajo; la elevación de la estima de su posición y de la labor realizada; condiciones de estabilidad, regularidad y ascenso y promoción en el trabajo; sistemas de capacitación y adiestramiento; y una justa retribución salarial.” (Corte Constitucional, Sentencia C-356 de 1994, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

En ese contexto, los nombramientos provisionales constituyen una excepción a la regla general: que los empleos en los organismos y entidades del Estado son de carrera, excepción regulada por la ley y supeditada al cumplimiento de estrictos presupuestos, consagrados actualmente en los artículos 8 a 10 de la Ley 443 de 1998, sobre los cuales esta Corporación se pronunció en el siguiente sentido:

“El artículo 8 de la Ley 443 de 1998 precisa que “[e]n caso de vacancia definitiva el encargo o el nombramiento provisional sólo procederán cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo”. Posteriormente en el artículo 10 señala que “[e]l término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses …”. La Corte considera importante realzar la importancia de estas disposiciones para garantizar la vigencia real de la carrera administrativa, tal como lo exige el artículo 125 de la Constitución. Las dos normas tienen por fin evitar que a través de

los nombramientos en encargo en provisionalidad se socave el mandato constitucional que señala que, en principio, todos los cargos estatales deben ser proveídos de acuerdo con los mecanismos propios de la carrera administrativa. El efecto que se espera obtener a través de la aplicación conjunta de las dos disposiciones es el de impedir que los nombramientos provisionales en los cargos de carrera administrativa se prolonguen de manera indefinida – y se conviertan en una institución permanente -, como ha ocurrido frecuentemente en el pasado cercano." (Corte Constitucional, Sentencia C-368 de 1999, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Teniendo en cuenta los anteriores presupuestos, la pregunta que surge y que deberá resolver la Corte en este caso, es si los empleados públicos que excepcional y transitoriamente ocupen cargos en la administración, vinculados a ella mediante nombramientos provisionales, tienen derecho, en condiciones de igualdad, a acceder a los programas de capacitación que brinde la entidad en la que laboran, o si el legislador puede restringirlos, como lo hizo a través de la disposición impugnada, estableciendo que ellos sólo se beneficiarán de los cursos de inducción y entrenamiento en el puesto de trabajo, sin vulnerar con ello el ordenamiento superior, y específicamente el derecho a la igualdad.

5. La capacitación, según lo dispuesto en el artículo 53 de la C.P., es un principio mínimo fundamental de carácter prevalente, que rige en cualquier relación laboral, incluidas las que surgen entre la administración pública y sus servidores.

El artículo 25 de la C.P. establece, que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado; así mismo, que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Esas condiciones dignas y justas, "…sin las cuales la realización de una labor resultaría violatoria de los principios que fundamentan toda relación interhumana, sobretodo aquella donde el elemento de subordinación es el imperante"3, deben estar presentes en toda relación laboral, incluidas las que surgen entre la administración pública y sus servidores; sobre el particular ha dicho la Corte:

"La prevalencia de estos principios debe, así mismo, mantenerse en toda relación laboral, incluso en la que surge entre la administración y sus servidores. Esto debe ser así, por cuanto la administración como una de las mayores fuentes de empleo no puede desconocer el valor del trabajo, así como la prevalencia de los principios enunciados en el artículo 53 de la Constitución Nacional. (Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.)

Ahora bien, esos principios, como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación, son los enunciados en el artículo 53 de la Constitución Nacional, a saber:

"La igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y la calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles; situación más favorable al trabajador en caso de suda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;

garantía a la seguridad social; la capacitación; el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajo del menor de edad."

En esa perspectiva, la capacitación implica el desarrollo de un principio de rango constitucional, que se erige como un derecho del cual son titulares todos los trabajadores y en la administración pública todos sus servidores. Así las cosas, lo que deberá ahora determinar la Corte, es si la decisión del legislador extraordinario, de distinguir entre empleados de carrera y empleados provisionales, a la hora de impartir cursos de capacitación diferentes a los de inducción y entrenamiento específico para el puesto de trabajo, dando prevalencia a los primeros, constituye una forma de discriminación no justificada o irrazonable, que como tal vulnera el ordenamiento superior, especialmente el principio de igualdad al que se refiere el artículo 13 superior.

6. El literal g) del artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998, no acarrea vulneración o desconocimiento del principio de igualdad, dado que la situación jurídica de los empleados públicos de carrera es sustancialmente diferente de la de los empleados públicos provisionales, por lo que es razonable y se justifica un trato distinto en materia de capacitación.

El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública justifica la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, argumentando, entre otras cosas, la diferente situación jurídica que acreditan los empleados públicos, según el tipo de nombramiento que ostenten, esto es, según sean de carrera o provisionales.

Dicho argumento es admisible en el juicio de inconstitucionalidad que se adelanta, pues en efecto la situación jurídica de los empleados públicos de carrera es diferente a la de los empleados vinculados a través de nombramientos provisionales, lo que implica que el principio de igualdad, que como lo ha dicho la Corte es "relacional"4, al aplicarse al caso concreto "... no prescrib[a] ... un trato igual para todos los sujetos de derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas -entre ellas rasgos o circunstancias personales- diferentes consecuencias jurídicas..."5, argumento que en principio justifica el trato diferente que en materia de capacitación estableció el legislador para los empleados provisionales.

Lo anterior se afirma, si se tiene en cuenta que el objetivo principal de la capacitación en la administración pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para garantizar así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, objetivo que no se distorsiona ni se elude con el trato diferente que contempla la norma legal impugnada para los empleados vinculados con nombramiento provisional, los cuales, dice ella misma expresamente, tendrán derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su cargos, pues sólo así, paralelamente, se garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la

respectiva entidad.

De otra parte, el tratamiento discriminatorio en materia de capacitación que prevé la disposición impugnada, para los empleados públicos vinculados a la administración a través de nombramientos provisionales, en nada afecta la atención que exigen los usuarios de los servicios públicos a cargo de aquellos, pues como se anotó antes, la misma norma garantiza los cursos de inducción y entrenamiento para aquellos, necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, lo que da vía a la realización del principio constitucional que establece la prevalencia del interés general, consignado en el artículo 1º de la Carta Política, y desde luego de los principios rectores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 superior.

Así las cosas, encuentra la Corte que el fragmento del inciso segundo del literal g) del artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998, sobre el que se efectúa el juicio de inconstitucionalidad, no viola lo dispuesto en los artículos 1, 13, 53 y 54 de la C.P., pues el trato diferente en materia de capacitación que establece para un grupo de empleados del Estado, el conformado por los empleados provisionales, no vulnera el principio de igualdad que garantiza la Carta Política, ni afecta las condiciones dignas y justas en el trabajo contempladas y protegidas en el artículo 53 superior, pues al empleado provisional, a través de los respectivos cursos de inducción y entrenamiento, se le prepara adecuadamente para el desempeño de sus funciones y se le brindan las garantías necesarias para su ejercicio en condiciones de igualdad y dignidad.

Cabe señalar, que el actor de la demanda confunde los conceptos de capacitación y educación formal aplicados en la administración pública, y desconoce las disposiciones legales que los desarrollan, por eso, es pertinente aclarar, que el legislador distinguió entre los programas de capacitación, en los cuales incluye la educación no formal6 y la informal7, según las definiciones que sobre el particular contiene la ley general de educación, y los programas de bienestar social y estímulos, en los que incluye la educación formal8. En efecto, en el artículo 4º del citado Decreto-Ley 1567 de 1998, la capacitación se define de la siguiente manera:

“Artículo 4º. Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido en la Ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa.

“Parágrafo. Educación formal. La educación definida como formal por las leyes que rigen la materia no se incluye dentro de los procesos aquí definidos como capacitación. El apoyo de las entidades a los programas de este tipo hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regirá por las normas que regulan el sistema de estímulos.”

En esa perspectiva, el reclamo del actor, en el sentido de que sus derechos fueron vulnerados por no permitírsele a la entidad pública en la que labora de manera provisional, financiarle un programa de especialización en derecho administrativo, cuyos costos debió asumir con sus propios recursos, no encuentra respaldo ni constitucional ni legal, pues la negativa de la entidad encuentra pleno soporte en las normas legales que rigen la materia, que establecen que la financiación de programas de educación formal, entre ellos los de especialización, hace parte de los programas de bienestar social y de estímulos aplicables a aquellos funcionarios de carrera que presenten niveles de excelencia en el desempeño de sus labores.

Por último, en cuanto a la expresión "Prelación de los empleados de carrera", con la que inicia el artículo 6º del Decreto Ley 1567 de 1998, que conforma unidad normativa con el fragmento del literal g) de dicha norma que ya analizó la Corte, encontrándolo ajustado a la Constitución, por las mismas razones y por las que se expondrán a continuación, también se declarará exequible.

En efecto, es sabido el problema de escasez de recursos que afecta a la Administración Pública y la inaplazable necesidad de racionalizarlos y optimizar su ejecución, objetivos de cuya realización depende el cumplimiento de los principios de economía, celeridad y eficacia, que de manera expresa el artículo 209 de la C.P. le atribuye a la función administrativa, los cuales justifican de manera suficiente la prelación que el legislador le da a los funcionarios de carrera en materia de capacitación, siempre y cuando ella no se entienda como la exclusión definitiva de los demás empleados al servicio de la misma, de los programas de inducción y entrenamiento específico necesarios para el desempeño idóneo de sus cargos; para ello es necesario que el legislador diseñe y defina mecanismos que permitan que esa prelación derive en el compromiso, por parte de los funcionarios directamente beneficiados con los programas de capacitación, de convertirse en multiplicadores de los programas con los cuales se les capacita, pues sólo así se garantizará igualdad de condiciones a los usuarios del servicio, a la hora en que éstos acudan a la respectiva entidad.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE el literal g) del artículo 6º del Decreto – Ley 1567 de 1998, "Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado".

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia C-565 de 1998, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

2 Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón

3 Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-401 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Ibídem.

6 El artículo 36º de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, señala que la educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos n el artículo 11 de esa ley.

7 El artículo 43º de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, establece que se considera educación informal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.

8 El artículo 10º de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, señala que se entiende

por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados , en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.