Sentencia C-1171/04

POTESTAD LEGISLATIVA EN CATEGORIAS DE SERVIDORES PUBLICOS-Creación/SERVIDOR PUBLICO-Noción incorporada por la Constitución es abierta

En múltiples oportunidades, esta Corporación ha precisado que la noción de "servidor público" que incorpora la Constitución Política es abierta, es decir, que no fue definida en todos sus elementos por el Constituyente; así mismo, la Corte ha establecido expresamente que el Legislador cuenta con la facultad constitucional de establecer categorías de servidores públicos distintas a las tradicionales de empleado público y trabajador oficial que menciona la Carta Política. Esta doctrina jurisprudencial será reiterada en esta oportunidad. Se tiene, así, que forma parte de las competencias constitucionales propias del Legislador el establecer nuevas categorías de servidores públicos que no hayan sido expresamente previstas por el Constituyente.

CARGO PUBLICO AD HONOREM-Constitucionalidad de creación

AUXILIAR AD HONOREM EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION-Creación y categoría de servidor público

La creación del cargo de auxiliar ad honorem en la Procuraduría General de la Nación, y la asignación de la categoría de servidor público a quienes lo desempeñan, no contraría lo dispuesto en la Carta Política, en la medida en que (a) el Legislador tiene la potestad constitucional de establecer nuevas categorías de servidores públicos distintas a las que expresamente menciona la Constitución, y (b) no desconoce la Carta Política el establecimiento de cargos públicos ad honorem, menos cuando por intermedio de la prestación de estos servicios se satisfacen intereses generales, se contribuye al adecuado desempeño de la función de control disciplinario, y además se consolida la formación de quienes los prestan –ya que esta es una de las finalidades de la norma bajo estudio: permitir que se cumpla con el requisito de judicatura para acceder al título de abogado, desempeñando funciones de apoyo no remuneradas en la Procuraduría General de la Nación-.

Referencia: expediente D-5188

Demandante: Álvaro Quintero Sepúlveda

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º, parcial, de la Ley 878 de 2004, "por la cual se establece la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico ad honórem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de la Carrera de Derecho".

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Álvaro Quintero Sepúlveda demandó el artículo 1º, parcial, de la Ley 878 de 2004, "por la cual se establece la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico ad honórem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de la Carrera de Derecho".

Mediante Auto del siete (7) de mayo del año en curso, la Corte admitió la demanda

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el artículo demandado parcialmente en el presente proceso, y se subraya lo demandado:

"LEY 878 de 2004

por la cual se establece la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico ad honórem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República para el desempeño de la judicatura voluntaria para los egresados de la Carrera de Derecho.

Artículo 1º. Autorízase la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en la Procuraduría General de la Nación.

Quien preste este servicio, no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado. Sin embargo, desarrollará sus funciones en calidad de servidor público y estará sujeto al mismo régimen contemplado para los demás funcionarios de la entidad."

I. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición demandada contraría los artículos 123 y 125 de la Constitución. Expresa que en el artículo 123 Superior "la Constitución determinó, de manera taxativa, quiénes tenían la calidad de servidores públicos en el Estado Colombiano, y no asignó al Congreso la competencia para clasificar por Ley a otros servidores públicos,

distintos de los por ella señalados, aunque pueda crear nuevas categorías de empleos, según el artículo 125 Superior, los cuales quedarían subsumidos en la categoría de empleados públicos".

En esa medida, argumenta que "son empleados y trabajadores del Estado colombiano, los empleados públicos y los trabajadores oficiales, únicos que se encuentran ligados con aquél por vínculo de naturaleza jurídica laboral. Por ello, si como dispone la norma demandada 'Quien preste este servicio, no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado', no es posible asignarles a éstos la categoría de servidores públicos, pues los únicos que mantienen ésta categoría sin guardar relación laboral con el Estado, son los miembros de las Corporaciones públicas. // Ahora, si entendiéramos que el legislador al tenor del inciso primero del artículo 125 constitucional, cuando el constituyente expresa '…y los demás que determine la ley', se refiere a la competencia de aquel para establecer nuevas categorías de servidores públicos, éstos, en todo caso, tendrían la condición de empleados, pues la norma se refiere sin discusión a ellos cuando afirma que 'Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera'. Por lo que es preciso entender que cuando dice '…y los demás que determine la ley', se refiere exactamente a los demás empleos que pueda crear el legislador, distintos de los señalados en el citado artículo, quienes, en todo caso, también tendrían la condición básica de empleados públicos, la misma que se les niega a los auxiliares jurídicos ad honorem en el artículo demandado."

I. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública intervino en este proceso en defensa de la norma acusada.

Expresa, en primer lugar, que no es cierto que el Congreso no tenga competencia para clasificar por ley a los servidores públicos, según lo expresó la Corte en la sentencia C-484 de 1995. Explica que, por el contrario, la ley sí puede establecer otras clases de servidores públicos, como lo ha hecho "con los empleados públicos de período, los que realicen transitoriamente una función pública, entre otros".

Por otra parte, considera que en la norma no se debe resaltar tanto la calidad del empleo, como la función pública realizada por el judicante. "La intención que tuvo el legislador al expedir la Ley 878 de 2004, no es la de establecer una nueva categoría de servidor público, sino la de permitir a los egresados de las facultades de derecho que puedan realizar su judicatura para llenar uno de los requisitos que la ley exige para optar al título de abogado. (…) Como los judicantes están apenas cumpliendo con un requisito académico con miras exclusivamente a un título profesional, no hay lugar al reconocimiento de salarios y prestaciones sociales y desde luego si las funciones las realizan en entidades u organismos públicos, el servicio que prestan es el propio de cada organismo; por lo tanto, las funciones las deben realizar con la connotación de servidores públicos y no de particulares estudiantes

o egresados de pregrado de una universidad o institución de educación superior; y desde luego que al estar prestando el servicio en la Procuraduría General de la Nación o en el Congreso de la República, deben someterse al régimen legal que regula cada organismo".

1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

La apoderada del Ministerio de Educación Nacional intervino en este proceso en defensa de la constitucionalidad de la disposición acusada.

Explica que la frase demandada tiene dos partes: "la primera es la explicación consistente en la actividad que realizaría el auxiliar jurídico ad honórem, que se complementa con la segunda parte de la expresión que aclara que las funciones las cumplirá en calidad de servidor público. Lo anterior significa entonces que en ningún momento el legislador pretendió con la expresión demandada, establecer que el judicante sería servidor público, por el contrario las aclaraciones contenidas en la norma eran necesarias para evidenciar que existen disposiciones expresas que señalan cuál es la forma de vinculación de los servidores públicos. La norma constitucional artículo 123 establece ciertamente, quiénes son servidores públicos, por su parte el artículo atacado (artículo 1 de la Ley 878/04) no establece una nueva categoría de servidores públicos, solamente aclara la modalidad como ejercerán sus funciones los judicantes, por tanto la norma superior no se encuentra vulnerada."

Por otra parte, expresa que "en una interpretación integral se dirá que la expresión demandada tiene una relación directa con el artículo 3º de la misma norma, puesto que las funciones prestadas en la Procuraduría General de la Nación como auxiliar jurídico ad honorem servirán a los estudiantes egresados de las facultades de Derecho como judicatura voluntaria para optar por el título de Abogado. En el mismo sentido de la interpretación integral el judicante no tendría vinculación directa con la administración, ya que como la norma lo expresa el estudiante no se vincula laboralmente con la entidad. No se trata de ampliar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, ni de crear nuevos cargos en la entidad o de adicionar su presupuesto general."

Resalta la interviniente que la Corte Constitucional, en sentencia C-588 de 1997, determinó que era constitucional la creación de cargos de auxiliar ad honorem en los despachos de los Defensores de Familia. Así mismo, precisa que los estudiantes que ocuparán las posiciones previstas en la norma demandada cumplirán con una función social.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 3627 recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 19 de julio del año en curso, el Procurador General de la Nación (E) intervino para solicitar que la Corte declare exequible la disposición acusada.

Señala en primer lugar que en el marco del Estado Social de Derecho, la noción de servidor público es amplia, y no debe restringirse su alcance al del vínculo formal laboral existente entre el servidor público y el Estado. Explica que, tal como lo ha señalado la Corte

Constitucional, “dos principios axiales de la Constitución: el de la solidaridad y el de la participación democrática le dieron un giro de 180 grados a la noción en comento, trazándole una perspectiva mucho más amplia de la que hasta ahora había, sobre todo en lo que a la proyección de la acción estatal sobre la comunidad se refiere”. Cita a este respecto la sentencia C-588 de 1997.

“En esa perspectiva –continúa el Procurador-, es entendible que normas como la acusada, en que se le otorga la calidad de servidor público a quien sin tener un vínculo laboral con el Estado, desempeñará labores que son de interés general, como son las labores que corresponden desarrollar a la Procuraduría General de la Nación. // La noción de servidor público proviene en este caso de la función que tiene a su cargo el auxiliar jurídico ad honorem, lo cual no es ajeno al ordenamiento jurídico dictado a la luz del nuevo orden constitucional colombiano, por lo que otras normas legales que también la contemplan han recibido el aval de la Corte Constitucional”. Se hace referencia, en este punto, a la sentencia C-949 de 2001. Explica que en este caso el Legislador, en aplicación de la facultad que consagran los artículos 123 y 124 de la Carta, “previó una situación especial de carácter administrativo para quienes prestan el servicio jurídico voluntario, que no guarda correspondencia plena con la situación de los empleados públicos. Estas situaciones especiales son de recibo dentro del ordenamiento jurídico teniendo en cuenta la libertad del legislador en este aspecto, lo que le permite adecuar la ley a las necesidades del servicio”.

En cuanto a la disposición de la norma acusada según la cual los estudiantes que presten el servicio de auxiliar jurídico ad honorem en la Procuraduría no tendrán remuneración, afirma que (i) el salario no es una condición definitoria del estatus de servidor público, tal y como expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 1997, y (ii) “servicios como el que contempla la norma acusada parcialmente, han sido acogidos por la mayor parte de los programas de formación superior, como un elemento indispensable dentro del proceso de aprendizaje, para mejorar la formación académica y personal y generalmente tienen a su vez el carácter de servicio social, el cual fortalece el espíritu solidario de los futuros profesionales. Se trata entonces de una relación de reciprocidad, en la cual las dos partes actúan libremente y obtienen beneficios”.

Por último, se resumen los argumentos que sustentan la constitucionalidad de la disposición acusada así: “resulta del todo acorde con los mandatos superiores la prestación del servicio no remunerado de Auxiliar Jurídico en la Procuraduría General de la Nación, prevista en la Ley 878 de 2004, lo cual queda ampliamente justificado por: (i) la inexistencia de una relación laboral entre el Estado y los egresados, en el carácter académico del servicio, y (ii) en la observancia de los principios de reciprocidad, solidaridad y voluntariedad presentes en la prestación de esta clase de servicios al Estado y la comunidad”.

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que

se acusan en la demanda que se estudia.

1. Problemas jurídicos

Compete a la Corte decidir en esta oportunidad si contraría los artículos 123 y 125 de la Constitución el que el Legislador haya dispuesto, en la norma acusada, que quienes presten el servicio de auxiliares jurídicos ad honorem en la Procuraduría General de la Nación desarrollarán sus funciones en calidad de servidores públicos, no obstante no recibir remuneración alguna ni tener vinculación laboral con el Estado. Considera el peticionario que los referidos artículos constitucionales sí se desconocen, en la medida en que no puede el Legislador crear nuevas categorías de servidores públicos que no cuenten con una relación laboral con el Estado.

Este problema jurídico será resuelto dando aplicación a la doctrina constitucional existente sobre los dos temas principales que plantea la demanda: (i) la potestad del Legislador para crear nuevas categorías de servidores públicos, y (ii) la constitucionalidad de la creación de cargos públicos ad honorem.

3. La potestad legislativa para crear nuevas categorías de servidores públicos.

En múltiples oportunidades, esta Corporación ha precisado que la noción de "servidor público" que incorpora la Constitución Política es abierta, es decir, que no fue definida en todos sus elementos por el Constituyente; así mismo, la Corte ha establecido expresamente que el Legislador cuenta con la facultad constitucional de establecer categorías de servidores públicos distintas a las tradicionales de empleado público y trabajador oficial que menciona la Carta Política.

Por ejemplo, en la sentencia C-485 de 19951 se dijo:

"En primer término, el Constituyente de 1991, recogiendo la experiencia legislativa antecedente y el régimen preconstitucional aplicable a esta materia, decidió clasificar directamente, aun cuando no de modo exhaustivo, a los servidores públicos o del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en tres categorías muy generales, según se desprende de una lectura inicial del artículo 122 de la nueva Constitución, así:

– Los miembros de las corporaciones públicas.

– Los empleados públicos.

– Los trabajadores oficiales del Estado.

(…) Lo cierto es que igual de lo que ocurría en la Carta de 1986, la Constitución de 1991 establece aquellas dos categorías básicas de servidores públicos a las que se refieren las expresiones acusadas del artículo 5o. del Decreto 3135 de 1968, y a las que se les agregan, dentro del marco de la Carta vigente y con claridad meridiana, la de los miembros de las corporaciones públicas y las demás que establezca la ley (…)

(…) Empero, y sin que sean unos conceptos jurídicos absolutamente vacíos, aquellas dos nociones básicas a las que se refiere la demanda no encuentran en la Carta elementos explícitos que contribuyan a definirlos plenamente y con precisión conceptual plena, y aparecen al lado de los otros conceptos como los de "los miembros de las corporaciones públicas" y de los "demás que determine la ley", que son igualmente conceptos indefinidos (…)"

En igual sentido, en la sentencia C-484 de 19952 la Corte explicó que "en la nueva normatividad superior tampoco se encuentra una noción bien definida del servidor público, ni aparece con suficiente claridad una clasificación exhaustiva de sus distintas expresiones empleadas, salvo las previstas con miras en la regulación de la carrera administrativa en los artículos 122, 123 y 124 (…)".

Esta doctrina jurisprudencial será reiterada en esta oportunidad. Se tiene, así, que forma parte de las competencias constitucionales propias del Legislador el establecer nuevas categorías de servidores públicos que no hayan sido expresamente previstas por el Constituyente.

4. La constitucionalidad de la creación de cargos públicos ad-honorem.

En la sentencia C-588 de 19973, la Corte avaló la constitucionalidad de la norma que creaba el cargo de auxiliar ad honorem en las Defensorías de Familia. Por su relevancia para la resolución del problema jurídico bajo estudio, se transcribirán los siguientes apartes del análisis de la Corte:

"Estima la Corporación, que quienes ejercen por voluntad propia las funciones de auxiliar en una defensoría de familia ante el ICBF, desempeñan un servicio social compatible plenamente con una filosofía solidaria como la que comporta el ordenamiento constitucional colombiano, pues es claro que no siempre las cargas que la conducta altruista implica, deben ser asumidas por el Estado. Exigir una prestación que redunda en beneficio social y la cual no es excesivamente onerosa para quienes la ejercen, es un desarrollo objetivo y razonable de la ley en plena armonía con los valores y principios que inspiran nuestra Carta. En consecuencia, el motivo de la remuneración o contraprestación está determinado por la voluntad de la ley, que consagra la posibilidad de que por autodeterminación de las personas, al momento de optar por el título profesional, puedan escoger cargos en una entidad pública, ocupando un destino, sin remuneración expresamente definida por la ley, para obtener judicatura, o de trabajar en cualquier otra entidad de naturaleza pública o privada, con lo cual también desarrollan una tarea de solidaridad social.

… Bajo esta perspectiva, resulta claro que el artículo 55 de la ley 23 de 1991, se encuentra ajustado a los mandatos superiores, especialmente el que tiene que ver con la libertad de configuración que le corresponde el legislador para señalar condiciones y requisitos de unas funciones que tienen una finalidad de gran alcance social, sin mengua del contenido esencial del principio de la igualdad, y que recoge una participación voluntaria de los ciudadanos al vincularse al cumplimiento de los fines del Estado, coadyuvando a la resolución pacífica de conflictos de carácter familiar a través del ejercicio del cargo de auxiliar del defensor de familia, lo cual está incorporado al marco axiológico y teleológico que fundamenta nuestra Carta; por ende, los cargos ad honorem previstos en el artículo 55

cuestionado, son desarrollo de la libertad de configuración legislativa que está consagrada claramente en el artículo 26 de la C.P. y así será declarado en la parte resolutiva de esta providencia judicial.

… no se puede considerar como lo hace la demandante, que la responsabilidad de un servidor público esté, inevitablemente, ligada a la remuneración salarial, pues las consecuencias jurídicas que se desprenden de las relaciones laborales o especiales con la administración pública, son establecidas únicamente por el legislador, el cual se basa sobre múltiples razones de conveniencia pública, de servicio público, con miras a la prevalencia del interés general. En consecuencia, el ejercicio de determinados cargos públicos como lo son, en este caso, los definidos por el artículo 55 de la ley 23 de 1991, los cuales por su naturaleza no son forzosos, sino, por el contrario están inscritos dentro de un marco cuyo presupuesto esencial es la voluntariedad del ciudadano para cumplir una tarea o servicio cívico cuyo propósito es la colaboración altruista, desinteresada, desprovista de todo afán de lucro por parte de los ciudadanos, para coadyuvar a materializar los fines del Estado en la comunidad, que no se traduce en una carga desproporcionada para quien se desempeña al frente de tales destinos públicos."

De este modo, la Corte –quien visualizó el servicio de auxiliar ad honorem en las Defensorías de Familia como un cargo público definido por el Legislador- ha establecido que no contraría lo dispuesto en la Carta Política el que se abra la posibilidad de prestar servicios no remunerados al Estado, ostentando la categoría de servidor público, mucho más cuando mediante ello se pretende el logro de cometidos sociales y se contribuye, de contera, al proceso formativo de quienes prestan el servicio. Esta pauta doctrinal será reiterada íntegramente en la presente oportunidad.

Más recientemente, en la sentencia C-621 de 20044, la Corte precisó con mayor detalle la doctrina constitucional sobre la creación de cargos públicos ad-honorem, en los siguientes términos que serán reiterados en la presente oportunidad:

"conforme a los principios y valores constitucionales el ejercicio ad honórem de funciones públicas resulta válido, siempre que el mismo sea voluntario, implique una tarea o servicio cívico que coadyuve a la materialización de los fines del Estado y que no se traduzca en una carga desproporcionada para quien se desempeña en tales destinos públicos (…).

De otro lado, la prestación del servicio jurídico voluntario por parte de los ad honórem, en momento alguno va en detrimento de la calidad del servicio, propio de la función pública. Por el contrario, los ad honórem están sometidos constantemente a la dirección y coordinación del responsable del Despacho. Lo anterior acarrea como consecuencia, que el usuario del servicio público tenga una buena calidad en su prestación.

(…) En este mismo sentido se pronunció la Corte en sentencia C-588 de 1997, indicando que la remuneración no es condición necesaria para poder exigir responsabilidades a quienes ejercen función pública, en tanto se favorezca el interés general sin provocar una carga desproporcionada sobre aquellos que voluntariamente cumplen dicha función. El cargo de auxiliar ad honórem no desconoce el derecho a la igualdad, dado que la Corte Constitucional en múltiples decisiones ha avalado el ejercicio gratuito de determinados empleos por personas públicas o privadas, para el cumplimiento de fines estatales en beneficio de la

comunidad, de suerte que la diferencia de trato entre los empleados públicos y los mencionados auxiliares no resulta arbitraria, pues por el contrario, está ampliamente justificada en los aspectos ya analizados, a saber: (i) inexistencia de una relación laboral entre el Estado y los egresados; (ii) carácter académico del servicio; (iii) observancia de los principios de reciprocidad, solidaridad y colaboración para con la administración de justicia; (iv) voluntariedad en la prestación de este servicio."

5. Constitucionalidad de la norma demandada.

Concluye la Corte que la creación del cargo de auxiliar ad honorem en la Procuraduría General de la Nación, y la asignación de la categoría de servidor público a quienes lo desempeñan, no contraría lo dispuesto en la Carta Política, en la medida en que (a) el Legislador tiene la potestad constitucional de establecer nuevas categorías de servidores públicos distintas a las que expresamente menciona la Constitución, y (b) no desconoce la Carta Política el establecimiento de cargos públicos ad honorem, menos cuando por intermedio de la prestación de estos servicios se satisfacen intereses generales, se contribuye al adecuado desempeño de la función de control disciplinario, y además se consolida la formación de quienes los prestan –ya que esta es una de las finalidades de la norma bajo estudio: permitir que se cumpla con el requisito de judicatura para acceder al título de abogado, desempeñando funciones de apoyo no remuneradas en la Procuraduría General de la Nación-.

Por lo tanto, es compatible con la Carta Política que el Legislador disponga la existencia de formas de vinculación al servicio público que no implican una relación de tipo laboral, en ejercicio de las funciones que expresamente le reconoció el Constituyente.

En consecuencia, la disposición acusada será declarada exequible.

I. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión "desarrollará sus funciones en calidad de servidor público", contenida en el artículo 1 de la Ley 878 de 2004.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 M.P. Fabio Morón Díaz.

2 M.P. Fabio Morón Díaz.

3 M.P. Fabio Morón Díaz.

4 M.P. Jaime Araujo Rentería