

Sentencia C-165/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Regulación servicio exterior y carrera diplomática y consular

Referencia: expediente D-2599

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4° numeral 8°, 6°, 15, 19, 37, 38, 56, 60, 61 (parciales); 49 y 70 literal i) del Decreto 1181 de 1999.

Actor: Javier Henao Hidrón

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil (2000)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Javier Henao Hidrón, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los artículos 4° numeral 8°, 6°, 15, 19, 37, 38, 56, 60 y 61 (parciales) y 49 (total) y 70 literal i), del Decreto Ley 1181 de 1999 por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

Mediante auto del 15 de octubre de 1999, el suscrito magistrado sustanciador admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador general de la Nación para lo de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor de las disposiciones demandadas es el que se subraya:

“DECRETO 1181 DE 1999

“Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular

...

“Artículo 4º. Principios Rectores. Además de los principios consagrados en la Constitución Política y en concordancia con éstos, son principios orientadores de la Función Pública en el servicio exterior y de la Carrera Diplomática y Consular, los siguientes:

1. Moralidad. Actitud permanente para desarrollar funciones y cumplir la Misión en términos de cooperación, solidaridad y respeto por la dignidad de las personas y la soberanía del Estado.

1. Eficiencia y Eficacia. Optima utilización de los recursos disponibles, de suerte que sea posible ejecutar la Misión y las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en forma adecuada y oportuna.

1. Economía y Celeridad. Agilización de los procedimientos y de las decisiones para el cumplimiento de las gestiones asignadas con la menor cantidad de trámites y exigencias documentales, considerando lo que demanden las normas respectivas.

1. Imparcialidad. Respeto por las libertades básicas, de suerte que todo asunto sea considerado con referencia al principio de igualdad y a la dignidad de las personas, respetando las diferencias, y en desarrollo de una política internacional que preserve los intereses del Estado, sobre las bases de la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional.

1. Publicidad. Comunicación a los interesados de los actos administrativos cuando la ley así lo determine, según la naturaleza del acto.

1. Transparencia. Prevalencia de los intereses de la colectividad nacional respecto de los intereses personales de cada funcionario, en orden a una prestación del servicio acorde con las responsabilidades de quienes ejercen función pública en desarrollo de la política internacional del Estado.

1. Especialidad. Cumplimiento de requisitos y condiciones derivados de las particulares características de la prestación del servicio en desarrollo de la política internacional del Estado, a fin de garantizar la ejecución de las funciones asignadas y de las gestiones encomendadas con la dignidad, el decoro, el conocimiento y el liderazgo que dicha particularidad requiere.

1. Discrecionalidad. Autonomía en desarrollo de la facultad constitucional concedida al Presidente de la República para dirigir las relaciones internacionales de Colombia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en concordancia con los principios que fundan el Estado como República Unitaria.

1. Unidad e Integralidad. Coherencia y articulación entre las actuaciones de las diversas entidades del Estado y de sus funcionarios en relación con la política internacional y la representación de los intereses del Estado en el exterior, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores en desarrollo de su función de formular y ejecutar dicha política con la dirección del Jefe de Estado.

1. Confidencialidad. Especial grado de reserva frente a los asuntos que, por la naturaleza de la actividad del Ministerio de Relaciones Exteriores, así lo requieran, incluyendo la información contenida en sus archivos.

...

Artículo 6º. Cargos de Libre Nombramiento y Remoción. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

- a) Viceministro;
- b) Secretario General;
- c) Director General;
- d) Empleos adscritos al Despacho del Ministro, incluidos los Jefes de Oficinas orgánicamente adscritas a este Despacho;
- e) Empleos adscritos al Despacho del Viceministro;
- f) Agregado Comercial;
- g) Director y Coordinador de Proyectos estratégicos;
- h) Secretario Ejecutivo de Comisión de Vecindad;
- i) Personal que presta servicios administrativos en el exterior.

Parágrafo 1º. Por virtud del principio de la discrecionalidad, los cargos de Embajador y Ministro Plenipotenciario son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno u Organismo Internacional, o para ser Ministro Plenipotenciario, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular.

Se mantendrá sin embargo, un 20% del total de cargos de Embajador y un 50% del total de cargos de Ministro Plenipotenciario, con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular escalafonados como Embajador o Ministro Plenipotenciario respectivamente.

El cargo de Cónsul General Central se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador.

Parágrafo 2°. Exceptúase de lo previsto en este artículo el cargo de Director General de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el exterior, o el cargo que hiciere sus veces, el cual se proveerá con funcionarios que pertenecieren a la Carrera Diplomática y Consular y que cumplieren los requisitos para el efecto.

Parágrafo 3°. Los funcionarios inscritos en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular podrán ser designados en los cargos señalados en este artículo, por virtud de la equivalencia de que trata el artículo 10º de este estatuto, en los casos en que a ella hubiere lugar, o por comisión, cuando se configuraren las circunstancias consagradas en los artículos 51 y 53, relacionados con las comisiones para situaciones especiales y para el desempeño de cargos de libre nombramiento y remoción. Lo anterior, siempre y cuando dichos funcionarios reúnan los requisitos exigidos para el respectivo cargo.

Parágrafo 4°. Son cargos de servicio administrativo en el exterior, los que tienen por finalidad el cumplimiento de funciones administrativas, técnicas y de servicio en las Misiones Diplomáticas y Consulares, de conformidad con la ubicación, denominación, designación y funciones que, según las necesidades del servicio, determine el Ministro de Relaciones Exteriores.

Por razón de las específicas condiciones en que se desempeñan los cargos de servicio administrativo en el exterior, requieren del más alto grado de confiabilidad.

Cuando en uno de dichos cargos o en cualquiera de los cargos de libre nombramiento y remoción fuere designado un funcionario de Carrera Administrativa, será designado en comisión para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción, de acuerdo con las reglas generales de la Carrera Administrativa, sin que deba el funcionario renunciar a sus derechos de Carrera.

...

Artículo 15. La convocatoria. La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la Cancillería como a los participantes y se deberá llevar a cabo, como mínimo, cada dos años.

No podrán cambiarse las bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo por

violación de normas de carácter legal o reglamentario y en aspectos tales como sitio y fecha de recepción de inscripciones, o fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la aplicación de las pruebas; casos éstos en los cuales deberá darse aviso oportuno a los interesados.

...

El mínimo de pruebas que deberá aplicarse en desarrollo de los concursos de ingreso, se establecerá mediante Resolución Ministerial. Estas pruebas buscarán que los aspirantes tengan un perfil profesional acorde con los principios y objetivos de la Carrera Diplomática y Consular.

Los aspirantes serán seleccionados en estricto orden, según el puntaje total que obtengan y de acuerdo con los cupos disponibles que para tal efecto señalen de manera coordinada el Director de la Academia y el Director General de Desarrollo del Talento Humano o de la dependencia que hiciere sus veces. Los admitidos ingresarán a la Academia Diplomática para adelantar los estudios de capacitación que ésta programe, los cuales no podrán tener una duración inferior de un año académico.

Parágrafo. La Academia Diplomática programará los cursos de capacitación a que se refiere este Artículo, con la periodicidad que estime necesaria según las circunstancias. En todo caso, no podrán transcurrir más de dos años sin realizar tal programa.

...

Artículo 37. Frecuencia. La frecuencia de los lapsos de alternación se regulará así:

a. El tiempo de servicio en el exterior será de 4 años continuos, prorrogables hasta por 2 años más, según las necesidades del servicio, previo concepto favorable de la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular;

a. El tiempo del servicio en Planta Interna será de 3 años, prorrogables a solicitud del funcionario, aprobada por la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular.

Exceptúase de lo previsto en este literal los funcionarios que tuvieran el rango de Tercer Secretario, cuyo tiempo de servicio en planta interna al iniciar su función en esa categoría, será de dos años contados a partir del día siguiente a la fecha de terminación del período de prueba;

a. La frecuencia de los lapsos de alternación se contabilizará desde la fecha en que el funcionario inicie su actividad en el exterior o en planta interna, según el caso.

a. El tiempo de servicio que exceda de la frecuencia del lapso de alternación, mientras se hace efectivo el traslado de que trata el artículo 39, no será considerado como tiempo de prórroga ni como incumplimiento de la frecuencia de los lapsos de alternación aquí previstos.

Artículo 38. Obligatoriedad. En concordancia con lo estipulado en el párrafo primero del artículo 10 de este Estatuto, el deber de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular de prestar su servicio en Planta Interna en cualquiera de los cargos que se establecen como equivalentes, constituye condición necesaria para la aplicación de la alternación en beneficio del Servicio Exterior y, por consiguiente, del interés general como principio fundante de la República. Por lo tanto, el funcionario de Carrera Diplomática y Consular que rehusare cumplir una designación en planta interna será retirado de la Carrera Diplomática y Consular y, consecuentemente, del servicio.

Parágrafo 1°. Igual efecto se producirá cuando la renuencia ocurriere respecto de la designación en el exterior o respecto de un destino específico o en relación con el cumplimiento de una comisión para situaciones especiales.

Parágrafo 2°. Lo previsto en este artículo no aplicará cuando se presentaren circunstancias de fuerza mayor o de especial naturaleza, calificadas como tales por la Comisión de personal de la Carrera Diplomática y Consular, a solicitud del funcionario.

En este caso, si la Comisión de Personal de la Carrera Diplomática y Consular encontrare justificada la solicitud, rendirá el informe correspondiente al Viceministro de Relaciones

Exteriores para lo de su competencia.

Artículo 49. Requisitos. Podrán ser autorizados en comisión para estudios, los funcionarios que satisfagan las siguientes condiciones:

a. Antigüedad dentro de la Carrera Diplomática y Consular no inferior de cuatro años;

a. Calificación satisfactoria de las evaluaciones del desempeño que se hubieren realizado durante los últimos 3 años anteriores a la fecha en que se dispusiere la comisión;

a. No haber obtenido una comisión para estudios con una duración mayor de tres meses, dentro de los tres años anteriores a la fecha de la solicitud;

a. Los demás que se señalen mediante Resolución Ministerial a la que se refiere el artículo 55 de este Decreto.

Parágrafo. Cuando la Comisión para Estudios tenga una duración menor a tres meses, únicamente aplicará el requisito contenido en el literal c. de este artículo, sin perjuicio de los que de manera especial estableciere o pudiere llegar a señalar la Resolución Ministerial antes indicada.

...

Artículo 56. Duración. Con excepción de las comisiones de servicio que se regularán por las reglas generales para dicha clase de comisiones y de la Comisión para Estudios, la cual no podrá exceder de dos años, las demás modalidades de comisión a que se refiere este decreto, tendrán la duración que corresponda a la naturaleza y al propósito de la misma, sin

que en ningún caso excedan de cuatro años, salvo cuando se tratare de comisiones en organismos internacionales, a las que se refiere el literal d) del artículo 53 de este Decreto; caso en el cual el tiempo de duración de la comisión será el que correspondiere en dicho organismo al cargo respectivo.

Vencido el término de cualquiera de las comisiones consagradas en este decreto, el funcionario deberá continuar el servicio en las condiciones habituales dentro de su categoría. Si dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere vencido el término de la misma el funcionario no se hubiere presentado, quedará por fuera de la Carrera Diplomática y Consular y, por lo tanto, del servicio.

...

Provisionalidad

Artículo 60. Naturaleza. Por virtud de los principios de Discrecionalidad y Especialidad, el Presidente de la República podrá designar en el exterior en cargos de Carrera Diplomática, a funcionarios que no pertenezcan a ella, cuando no haya funcionarios de Carrera Diplomática y Consular para proveer dichos cargos. Igualmente por virtud de los mismos principios, el Presidente de la República podrá remover estos funcionarios en cualquier tiempo. Durante el período de provisionalidad el ministro adoptará todas las medidas necesarias para suplir la carencia de personal escalafonado.

Parágrafo. Para los cargos de Embajador y de Ministro Plenipotenciario, la provisionalidad aquí definida aplica únicamente cuando no hubiere funcionarios de Carrera Diplomática y Consular, para proveer la cantidad máxima de cargos a que da lugar la aplicación del porcentaje mencionado en el parágrafo primero del artículo 6º de este Decreto.

Artículo 61. Condiciones Básicas. La provisionalidad se regulará por las siguientes reglas:

a. Los funcionarios no pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular designados en provisionalidad, deberán cumplir los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser nacional Colombiano.

1. Poseer título universitario oficialmente reconocido, expedido por establecimiento de Educación Superior, o acreditar experiencia según exija el reglamento.

1. Tener definida su situación militar.

1. Hablar y escribir correctamente, además del español, el idioma inglés o cualquiera de los idiomas oficiales de Naciones Unidas. No obstante el requisito de estos idiomas, podrá ser reemplazado por el conocimiento del idioma oficial del país de destino.

a. El servicio en el exterior de un funcionario nombrado en provisionalidad no excederá el tiempo máximo de frecuencia consagrado en el artículo 37, literal a), de este Decreto, salvo circunstancia de Fuerza Mayor calificada en cada caso por el Ministro.

En todo caso quien hubiere sido designado en el exterior en provisionalidad no podrá ser nuevamente designado en el exterior antes de 3 años.

a. En lo pertinente aplicará a los funcionarios en provisionalidad lo previsto en este Decreto, los beneficios laborales por traslado contenidos en el artículo 62 y las condiciones de seguridad social y de liquidación de pagos laborales a las que aluden los artículos 63 a 68 de este estatuto.

Parágrafo. Las condiciones básicas contenidas en este artículo se sustentan en la Especialidad del servicio exterior. Por lo tanto, no afectan la discrecionalidad ni confieren derechos de carrera.

...

Artículo 70. Causales de Retiro. El retiro de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular y, por lo tanto, el retiro del servicio, se produce en los siguientes casos:

a. Por renuncia expresada como renuncia, como renuncia al cargo, o al servicio, o a la carrera;

a. Por reconocimiento de la pensión de vejez o invalidez, en los términos del Sistema Integral de Seguridad Social;

a. Por llegar el funcionario a la edad de retiro forzoso prevista en la ley;

a. Por destitución, desvinculación o remoción como consecuencia de un proceso disciplinario;

a. Por declaratoria de vacancia del cargo en el caso de abandono del mismo;

a. Por revocatoria del nombramiento al no acreditar los requisitos para desempeñar el cargo, de que trata el Artículo 5º de la Ley 190 de 1995;

a. Por orden de autoridad competente, previo cumplimiento de los requisitos legales;

a. Por incurrir en las causales de retiro de que tratan los artículos 22, 30, 33, lit. e) 34, lit. c) y

parágrafos 1º y 2º; 34, parágrafo 2º; 38; 43 y 56 de este Decreto;

a. Por supresión del cargo;

a. Las demás que señale este decreto o las que determine la Ley en cualquier tiempo.

Parágrafo. Todo retiro de la Carrera Diplomática y Consular se dispondrá por acto administrativo motivado, contra el cual proceden los recursos que señala la Ley.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 1º, 2º, 13, 26, 29, 53, 54, 125, 150-10, 209 y 243 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Respecto del artículo 4º, numeral 8, el demandante aduce que al darse cabida al principio de la discrecionalidad se está desconociendo el mérito como principio rector de la carrera diplomática, lo cual contradice el inciso primero del artículo 125, según el cual "... salvo excepciones, 'los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera' (art. 125, inc. 1º)." En la práctica, dice, este principio se supedita a los intereses partidistas y al tráfico de influencias, lo cual se demuestra mediante las siguientes estadísticas: "de los casi mil quinientos empleados que laboran en la Cancillería, tan solo 227 están inscritos en el escalafón de la carrera diplomática y consular; de los 860 empleados en el servicio exterior, cien pertenecen a dicha carrera."

Refiriéndose al artículo 6º, el actor aduce que la carrera diplomática hace parte de la carrera administrativa general y que, como en ésta, la regla general debe ser la vinculación a través del sistema de carrera, mientras la excepción es el sistema de libre nombramiento y remoción. Después de enunciar los diversos cargos existentes dentro de dicho sistema, reitera la contradicción existente entre el sistema de méritos y el actual sistema de libre

nombramiento y de cargos en provisionalidad.

En su análisis del artículo 15, el demandante afirma que el aumento del periodo en el cual se debe hacer la convocatoria para entrar en la carrera diplomática y consular, de uno a dos años, desborda las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República para ajustar y revisar las normas del servicio exterior y la carrera diplomática. Discurre que tal cambio no se ajusta a las necesidades concretas de nuestro servicio exterior, lo cual no sólo considera inconveniente sino “jurídicamente irregular”.

Sobre el artículo 19, afirma que la imprecisión con la que se fija el período mínimo de estudio de un año en la academia diplomática de San Carlos, implica una falta de claridad en las reglas del juego y un detrimento injustificado para quienes aspiran a ascender en la carrera diplomática y el servicio exterior.

Respecto del artículo 37, dice el actor que la alternación entre el servicio exterior y el servicio de planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, va en detrimento de la profesionalización de la política exterior del país, A su vez, dice, que el tiempo de ascenso desde algunos de los cargos hasta el de embajador aumentó, por lo cual a los funcionarios de carrera se les agrava su situación.

En relación con el artículo 38, el actor aduce que el retiro del sistema de carrera no puede regularse de esa manera y que no se pueden desmejorar las condiciones de un funcionario de carrera.

En cuanto al artículo 49, el demandante indica que la exclusión de los terceros secretarios de las comisiones para adelantar estudios implica una contravención del artículo 54 constitucional, pues no existen “razones objetivas” para ello.

Refiriéndose al artículo 56, el actor indica que la desvinculación de la carrera diplomática y consular para quien, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la terminación de una de las diversas comisiones posibles, es automática e impide el ejercicio del derecho al debido proceso.

Frente de los artículos 60 y 61, el actor aduce que al admitirse la existencia de cargos en provisionalidad hasta por cuatro años, se está desdibujando el carácter de los mismos.

Finalmente, en relación con el artículo 70, literal (i), el actor establece que la causal de retiro por supresión del cargo atenta contra la estabilidad y el derecho al ascenso de los funcionarios de la carrera diplomática.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación considera que, toda vez que la Corte Constitucional en Sentencia C-702 de 1999 declaró la inexecutable del artículo 120 de la Ley 489 de 1998 el Decreto Ley 1181 de 1999 carece de sustento jurídico, pues con la aludida determinación el Presidente de la República perdió las atribuciones legislativas derivadas de las facultades extraordinarias, en virtud de las cuales se había expedido la norma acusada. Por lo tanto, considera que la totalidad del Decreto Ley 1181 de 1999 debe ser declarado inexecutable, a partir de la fecha de su publicación.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para resolver la demanda presentada contra la norma en comento, por hacer parte de un decreto expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas con base en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política.

1. Cosa Juzgada Constitucional

El Decreto 1181 de 1999, ordenamiento al cual pertenecen las normas demandadas, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, norma que a su vez fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-702 de 1999.

Como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la norma que fue su causa

jurídica, esta Corporación, en la Sentencia C-969 de 1999, retiró del ordenamiento jurídico el Decreto 1181 de 1999.

En razón de lo anterior, la Corte se abstendrá de proferir una decisión de fondo sobre las normas demandadas, ya que el Decreto al cual pertenecen fue declarado inexecutable en su integridad por esta Corporación en la Sentencia antes citada.

VI. DECISION

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

R E S U E L V E

Estar a lo resuelto en la sentencia C-969 del 1º de diciembre de 1999 que declaró inexecutable, a partir de la fecha de su promulgación, el Decreto 1181 de 1999.

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

Alejandro Martínez Caballero

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Eduardo Cifuentes Muñoz

Magistrado

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General