

Sentencia C-180/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza pública e informal

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de requerimiento de cargos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Argumento que versa sobre materia distinta a la consagrada en norma acusada

Referencia: expediente D-3624

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 158 (parcial) del Decreto Ley 262 de 2000.

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Jesús Antonio Flórez Vera contra el artículo 158 (parcial) del Decreto Ley 262 de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo demandado:

“DECRETO 262 DE 2000

(Febrero 22)

Por el cual se modifica la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y el Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

El Presidente de la República de Colombia

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4º del artículo 1º de la Ley 573 de 2000, y oído el concepto del Procurador General de la Nación,

DECRETA

(...)

Retiro del Servicio

Artículo 158.- Retiro del servicio. El retiro definitivo de un servidor de la Procuraduría General de la Nación, se produce por:

1. Insubsistencia por calificación de servicios insatisfactoria, según lo establecido en el régimen de carrera aplicable a la entidad.
2. Insubsistencia por inhabilidad anterior a la posesión o sobreviviente.
3. Insubsistencia discrecional.
4. Renuncia.
5. Destitución del empleo.
6. Vencimiento del período.

7. Vacancia por abandono del empleo.
8. Revocatoria del nombramiento.
9. Declaratoria de nulidad del nombramiento.
10. Supresión del empleo.
11. Edad de retiro forzoso.
12. Retiro con derecho a pensión de jubilación o vejez.
13. Invalidez absoluta.
14. Muerte.¹

II. LA DEMANDA

El ciudadano Jesús Antonio Flórez Vera acusa como inconstitucional el numeral 6 del artículo 158 del Decreto Ley 262 de 2000 por considerar que vulnera el Preámbulo y los artículos 2, 13, 25 y 121 de la Constitución Política.

Estima que el precepto demandado viola los derechos a la igualdad y al trabajo que les asisten a las personas para desempeñar cargos en la Procuraduría General de la Nación, ya que el único cargo que tiene período fijo en esta entidad es el de Procurador General de la Nación, según lo establece el artículo 276 de la Constitución.

En su criterio, la norma acusada faculta al Procurador General para proveer discrecionalmente los cargos y para negar la convocatoria a concurso como medio de provisión de empleos de acuerdo con el mérito, lo cual afecta notablemente a quienes tengan vocación de servicio y reúnan los requisitos para desempeñar cargos en este organismo.

Agrega que “la forma como se redactó la norma denunciada deja la sensación en el mundo jurídico que el Jefe del Ministerio Público podría retirar del servicio a los funcionarios en provisionalidad cuando así le pareciera. Recuérdese que en los cargos se está de la siguiente manera: en carrera administrativa, en provisionalidad y de libre nombramiento y remoción”.

Finalmente, considera que “los cuatro meses de provisionalidad es el presupuesto legal que tiene la administración pública para convocar al concurso y aplicar el efecto legal con que el legislador instituyó a tal figura, o por el contrario sirve para que la administración ejercite la facultad discrecional, (...) sin que medie el más mínimo reparo de la constitucionalidad del derecho al trabajo (...) pues los méritos laborales, personales, éticos, la eficiencia, honestidad y demás valores son inapreciados por la administración pública, violándose casi siempre el debido proceso y el derecho a la defensa”.

III. INTERVENCIONES

Nancy L. González Camacho, en representación del Ministerio del Interior, presentó escrito para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. Señala que del contenido del decreto impugnado se desprende que los cargos de provisionalidad no pueden exceder de seis (6) meses cuando se trate de vacancia definitiva, lo cual no afecta el régimen de carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación, cuya reglamentación protege los derechos de quienes se encuentran vinculados en dicho órgano de control y permite cumplir con el principio de igualdad, especialmente en lo que se refiere a las oportunidades de acceso a la Entidad.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada, en consideración a los siguientes argumentos:

En el régimen de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, los nombramientos de los funcionarios provisionales son los únicos que tienen fijado un período, salvo lo dispuesto para el cargo de Procurador General de la Nación, cuyo período fijo tiene origen en el artículo 276 de la Constitución.

El artículo 82 del Decreto-Ley 262 de 2000 previó los nombramientos en provisionalidad para proveer cargos de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción del organismo de control que se encuentren temporal o definitivamente vacantes.

El nombramiento en provisionalidad no genera para el servidor público que ingrese al

servicio de la Procuraduría General de la Nación, el derecho a mantenerse en el cargo más allá de los expresamente consagrados en el Decreto Ley 262 de 2000, sin perjuicio del ejercicio de la facultad discrecional que pueda ejercer el nominador para determinar su interrupción o prórroga legal, atendiendo sólo razones del buen servicio público, como tampoco facultan al Procurador General de la Nación para incumplir el deber de proveer los cargos de carrera mediante el sistema del concurso público.

El nombramiento en provisionalidad tiene como objetivo principal el que no se interrumpa la prestación del servicio público y, por ello, en el momento en que culmine el concurso respecto de los cargos definitivamente vacantes o cuando se normalice la situación administrativa que ha dado lugar a la vacancia temporal, el nominador debe darla por terminada, haciendo abstracción de cualquier consideración distinta a las razones del buen servicio.

En conclusión, el nombramiento en provisionalidad sí comporta el vencimiento del período bien por la expiración del término de los seis (6) meses y frente al cual el nominador decide no hacer uso de su facultad de no prorrogar la provisionalidad o por el cumplimiento de la condición resolutoria -la existencia de un ganador del concurso que viene a ocupar el cargo que estaba provisto en forma provisional-. Debe igualmente tenerse en cuenta que esta provisión se puede hacer con quien venía ocupando el cargo en provisionalidad, ya que éstos pueden participar en los concursos que convoque la entidad para el efecto -parágrafo transitorio del artículo 186 y artículo 190 del Decreto-Ley 262 de 2000-.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El debate planteado

1. El demandante considera que la norma impugnada, al establecer el vencimiento del período como causal de retiro del servicio de los empleados vinculados con nombramiento provisional en la Procuraduría General de la Nación, vulnera los derechos constitucionales fundamentales a la igualdad y al trabajo.

Agrega que el empleo de Procurador General es el único de período fijo en la planta de personal de ese órgano de control y que la redacción de la norma acusada “deja la sensación en el mundo jurídico que el Jefe del Ministerio Público podría retirar del servicio a los

funcionarios en provisionalidad cuando así le pareciera”.

Por su parte, el Procurador General y la apoderada del Ministerio del Interior solicitan la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada en cuanto la vinculación en provisionalidad, a pesar de tener un período determinado, no genera derechos de estabilidad en el cargo ni atenta contra los derechos constitucionales invocados por el actor.

La Corte Constitucional, antes de asumir el análisis de constitucionalidad de la norma acusada, hará una breve referencia acerca de los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para permitir el pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación. Posteriormente se verificará si la demanda cumple las exigencias mínimas de procedibilidad y, si es el caso, asumir el estudio de los cargos formulados.

Los requisitos de la acción pública de inconstitucionalidad

En tal virtud, la acción permite que todos los ciudadanos intervengan en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución Política, para lo cual no se exige el cumplimiento de estrictas condiciones o exigencias pues lo que se pretende es dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado y, en especial, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (C.P., art. 2º).

Sin embargo, la informalidad no se traduce en la inexistencia absoluta de parámetros para su ejercicio ya que a la Corte Constitucional no le corresponde construir el escenario de la confrontación jurídica pues, en tales circunstancias, estaría ejerciendo una revisión oficiosa de constitucionalidad, la cual no está permitida por la Carta Política.

Con tales propósitos, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional, consagra los requisitos de las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Ellos son:

1º. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

- 2º. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas;
- 3º. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
- 4º. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
- 5º. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.²

3. En esta medida, el ciudadano no está exento del cumplimiento de un mínimo de exigencias que permitan a la Corte Constitucional identificar las normas que acusa y los motivos por los cuales las encuentra contrarias al ordenamiento superior. Al respecto, la Corte Constitucional ha hecho permanente referencia a la obligación que tienen los demandantes de atender un mínimo de requisitos, inherentes a la acción pública que ejercen. Así por ejemplo, en la sentencia C-236 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, esta Corporación señaló:

Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se puedan deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia. (...)

Adicionalmente, la Corte encuentra fallas protuberantes en la formulación de los cargos, consistentes en establecer generalizaciones en lo relativo a la violación de los preceptos constitucionales señalados, sin hacer el cotejo concreto entre la norma que se acusa y la disposición constitucional que se afirma transgredida.

En estas condiciones la Corte, conforme a las consideraciones precedentes, concluye que la demanda con la cual se inició el presente proceso es sustantivamente inepta, por no

contener cargos concretos de inconstitucionalidad susceptibles de ser analizados y evaluados por ella mediante el ejercicio del control constitucional.

4. Así mismo, la Corte Constitucional ha considerado que procede la inhibición para emitir pronunciamiento de fondo sobre la norma acusada cuando la formulación de cargos no es comprensible, específica, pertinente y suficiente,³ ni en los eventos en que se formulan cargos de conveniencia⁴ o cuando la demanda se refiere a materias no reguladas por la norma acusada.⁵

A partir de las anteriores referencias sobre los requisitos de las demandas que se presenten en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, procede ahora verificar si en el proceso de la referencia se atienden o no las condiciones señaladas.

Cargos contra la norma demandada

5. Al apreciar los fundamentos de la demanda se observa que el actor parte de un presupuesto incorrecto pues estima como objeto de la misma regulación a los “empleos de período” y a los “nombramientos provisionales”, los cuales corresponden a dos temas diferentes del derecho administrativo laboral: la clasificación de los empleos y las formas de provisión de los mismos (C.P., art. 125).

Los empleados provisionales a que hace referencia el Decreto Ley 262 de 2000 no se desempeñan en empleos de período ni tienen el carácter de empleados de período. Por el contrario, corresponden a una modalidad de provisión transitoria de empleos de carrera o de libre nombramiento y remoción. De esta manera, la causal de retiro del servicio “por vencimiento del período” se aplica exclusivamente a quienes desempeñen empleos de período y no a los empleados provisionales.

Por ello, existe un ámbito diferente de relaciones entre los conceptos de “empleo de período”, “elección” y “funcionario de período” y entre “empleo de carrera o de libre nombramiento y remoción”, “nombramiento provisional” y “empleado provisional”, las cuales son objeto de regulaciones particulares. Sin embargo, el actor las confunde y cree infundadamente por ello que el “vencimiento del período” constituye una causal de retiro del servicio de los empleados provisionales en la Procuraduría General de la Nación.

6. En estas circunstancias y en consideración a la jurisprudencia de esta Corporación sobre la materia, la Corte Constitucional se inhibirá para pronunciarse de fondo en el proceso de la referencia, pues los argumentos de la demanda versan sobre una materia distinta a la consagrada por la norma acusada,⁶ lo cual implica que se esté frente a un cargo no predicable de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona.

VI. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en el proceso de la referencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR Gálvis

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por cuanto presentó excusa, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por cuanto en su momento le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 43.904 del 22 de febrero de 2000.

2 El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 fue revisado en su constitucionalidad por esta Corporación y encontrado ajustado al ordenamiento superior, en la medida en que “allí se establecen unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho sin

atentar en ningún momento contra su núcleo esencial". Así mismo, en la sentencia C-741 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se hace referencia a la razonabilidad de los requisitos exigidos en las demandas de inconstitucionalidad. Al respecto dijo esta Corporación: "El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los elementos indispensables que debe reunir la demanda en los procesos de inconstitucionalidad. Se trata de unos requisitos mínimos razonables que buscan hacer más viable el derecho [de participación política], sin atentar en ningún momento contra su núcleo esencial. Así, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda que impide que la Corte se pronuncie de fondo. Además, el artículo 241 de la Constitución al consagrar de manera expresa las funciones de la Corte, señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. De acuerdo con esta norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal".

3 Cfr. Sentencia C-1143 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

4 cfr. Sentencias C-583 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-620 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

5 Sentencia C-600 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz

6 En la Sentencia C-600 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional se inhibió para emitir pronunciamiento de fondo en la demanda formulada contra el artículo 18 de la Ley 228 de 1995, en la medida en que no existía concordancia entre la norma acusada y los argumentos expuestos por el actor. En esa oportunidad señaló lo siguiente: "Advierte la Corte que el argumento del actor versa sobre una materia distinta a la consagrada por la norma acusada, a saber: la querrela u oficiosidad para el adelantamiento de los procesos contravencionales; y si bien el cargo de inconstitucionalidad podría predicarse de otro artículo de la misma Ley 228 de 1995 -v.gr. el artículo 17, sobre el cual también existe decisión de esta Corte-, dicha disposición no fue objeto de acusación y, por consiguiente, la

Corte se abstendrá a emitir pronunciamiento por falta de concepto de violación”.