

Sentencia No. C-356/94

CARRERA ADMINISTRATIVA-Inconstitucionalidad de las exclusiones

Encuentra la Corte que el artículo resulta inconstitucional por varias razones: en primer lugar, porque desde el punto de vista de la materia a cargo de la agencia del Estado, no es posible establecer discriminaciones entre los empleados públicos, de manera que unos sean de carrera y otros no. En segundo lugar, las excepciones a la carrera que directamente consagra la Constitución Política, indican el interés del propio constituyente en que ellas se refieran a consideraciones atinentes al tipo de vinculación o ingreso a la función pública del empleado, más que a las materias que estén a su cargo; y no puede el legislador autorizado para establecer esas excepciones, sobreponer la lógica implícita en las distintas causales constitucionales, al ejercer sus competencias. Es entonces el racional sentido en el nombramiento en los empleos públicos, el que puede inspirar excepciones al ingreso a la carrera. Al no hacer distinción el artículo 8o., objeto de crítica, entre un tipo y otro de funcionarios del personal civil, para excluir a los de la naturaleza antes indicada de la carrera, dirigiéndose a todos, resulta por esa generalidad contraria a los alcances de la carrera administrativa, tal como es concebida en la Constitución Política. El carácter civil del personal no puede, por sí solo, ser motivo para la exclusión del instituto de la carrera.

PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA-Derecho a ingresar a carrera administrativa

Si el propio constituyente dispuso la existencia de una carrera especial para el personal militar que tiene a su cargo las labores principales del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, no puede la ley, como lo hace el artículo 8o. en comento, excluir de la Carrera Administrativa general, al personal civil de las mismas entidades, no asimilándolos a la carrera especial. Así resulta contraria la norma al mandato del bloque constitucional sobre carrera.

COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA ESTABLECER REGIMENES ESPECIALES DE SERVIDORES

Bien puede el legislador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 125 de la C.P., establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos al servicio del

Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, en los cuales, al lado de la regla de la carrera administrativa se haga posible una mayor flexibilidad, para que el Gobierno pueda introducir los cambios de personal acordes con la naturaleza de las funciones que estas dependencias cumplen, inclusive para señalar como de libre nombramiento y remoción aquellos cargos que lo exijan, por razón de la responsabilidad, la dirección y la confianza que se les deposita.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Error de Técnica/PROPOSICION JURIDICA COMPLETA- Integración de oficio/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

Se presenta un error de técnica en la formulación del cargo relacionado con el artículo 80. que se examina. En efecto, los demandantes, cuya finalidad es que el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional sea de carrera, al no haber demandado la expresión del artículo que dice: "...y son de libre nombramiento y remoción de las respectivas autoridades nominadoras...", dejaron la posibilidad de que esta disposición permitiera soslayar la eficacia de la declaratoria de inconstitucionalidad que hará la Corte, toda vez que, por mandato constitucional, se excepcionan de la carrera a los funcionarios de libre nombramiento y remoción. Fundada la Corte en criterios sustanciales ordenados por la Carta, integra proposición jurídica completa, por las razones atrás expuestas, por ser contrario a la Constitución, y resultar el aparte no demandado, si deja de hacerse pronunciamiento sobre el mismo, elemento que resta eficacia a la decisión sobre lo que si se demandó.

PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD A LOS BENEFICIOS MINIMOS LABORALES

El principio de irrenunciabilidad de los Beneficios Mínimos Establecidos en Normas Laborales. Refleja el sentido reivindicadorio y protecciónista que para el empleado tiene el derecho laboral. De suerte que los logros alcanzados en su favor, no pueden ni voluntaria, ni forzosamente, por mandato legal, ser objeto de renuncia obligatoria.

OBLIGACION DEL TRABAJO-Concepto/SERVICIO CIVICO

Qué es propiamente la obligación del trabajo? No puede ser la posibilidad de imposición de trabajos forzados y debe distinguirse también de la posibilidad de obligar al cumplimiento de determinadas actividades laborales, con el fin de obtener ciertos beneficios, tal es el caso de las tareas de prestación de servicios cívicos, que no pugna con la Constitución. Esta

obligación constitucional es un valor que se reconoce con efectos jurídicos, que tienen que ver con el cumplimiento de las labores y con el establecimiento de una cultura del trabajo, más que como modalidades impositivas del mismo, que contrarían el principio de la libertad de trabajo, de autonomía de la voluntad en la relación laboral y la libre actividad económica e iniciativa privada.

TRASLADO/PRINCIPIO DE DISCIPLINA

No se trata de forzar al trabajador a laborar contra su voluntad, ni contra su criterio sobre la legalidad de la orden de traslado, sino de asegurar el principio de disciplina, expresado en el poder jerárquico, propio de la función pública que debe soportarse en la efectividad y firmeza de los actos administrativos.

REF: Expediente No. D-502

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 8o. (parcial) y 23 (parcial), del Decreto 1214 de 1990.

Carrera Administrativa. Traslado Obligatorio. Personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

Actores:

LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL

JOSE A. PEDRAZA PICON y

LUIS GONZALO MEJIA URIBE

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., Agosto once (11) mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL, JOSÉ A. PEDRAZA PICON y LUIS GONZALO

MEJIA URIBE, haciendo uso de la acción de inconstitucionalidad autorizada en el numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución Política, piden declarar la inexequibilidad de los artículos 8o. (parcial) y 23 (parcial) del decreto con fuerza de ley No. 1214 de 1990, “por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”, expedido por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 66 de 1989.

Cumplidos los trámites que ordena la Constitución y la ley para este tipo de acciones, y finalmente oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede la Corporación a dictar la sentencia correspondiente.

II. LA NORMATIVIDAD ACUSADA

“DECRETO No. 1214 de 1990

(junio 8)

“Por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

“....

“Artículo 8o. Exclusión de la Carrera Administrativa y facultad de libre nombramiento y remoción. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional no pertenecen a la Carrera Administrativa y son de libre nombramiento y remoción de las respectivas autoridades nominadoras, incluyendo a quienes se encuentren inscritos en otras carreras o escalafones especiales; en su nombramiento prevalecerá un sistema de selección por méritos, aptitudes e integridad moral”.

“.....

“Artículo 23.- Traslado. Es el acto de autoridad militar o policial competente, por el cual se transfiere al personal civil a una nueva unidad, dependencia o repartición del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional, a fin de que preste sus servicios en ella, estando obligado a cumplirlo”.

Los preceptos subrayados son los acusados de inconstitucionalidad en la demanda.

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que las normas acusadas violan los artículos 1o., 2o., 4o., 13, 17, 25, 53 y 209 de la Constitución Política, por las razones siguientes:

- Que el artículo 4o. de la Carta dispone su calidad de norma de normas, “y obliga a la inaplicabilidad de cualquier norma inferior que le sea incompatible”, consecuencia de que es “un estado de derecho convivente en el que el poder estatal es medio para realización del hombre en su concepto ontológico, existencial, solidario, social y político”.
- Que las normas motivo de la demanda pugnan “con los derechos que la Constitución garantiza proteger en sus artículos 25, 53, porque no es garantía alguna y es contraria a la naturaleza de las relaciones de trabajo, que el trabajador esté subsumido en una obligación cuando el patrono hace uso del jus variandi, ya que toda obligatoriedad por su misma naturaleza es de primaria imposición, sometiendo al trabajador a un estado de esclavitud que lo prohíbe expresamente el artículo 17 C.N. e inclusive como forma de servidumbre personal”.
- Que el adjetivo “obligatorio” del artículo 23 del Decreto No. 1214/90, “crea un nuevo deber a cargo del trabajador que bien podía verse avocado a aceptar un traslado dañino o indecoroso como único medio de conservar su empleo ante la disyuntiva de perderlo por renuncia o de ser despedido por violación de una orden forzosa, y ya no por la liquidación, es decir, en ambos casos perdiendo la indemnización a la que tendría derecho por terminación de una relación laboral”.
- Que la bilateralidad es ínsita en las relaciones laborales “y la imposición de la obligatoriedad del traslado la desvirtúa contra lo propuesto en los artículos 25 y 53 de la C.N. pues pugna a la garantía de las relaciones de trabajo con la imposición en lo que concierne al jus variandi, haciendo obligatorio el traslado, ya que si no lo acepta por dañino e indecoroso, pierde el empleo, obligando al trabajador a la renuncia y al despido unilateral con la pérdida de la estabilidad de su empleo, que es también un derecho propio de esta clase de relaciones jurídicas.”

- Que “la imposición del traslado con carácter obligatorio en un solo sector de la administración pública como es el Ministerio de Defensa desborda la igualdad del trabajador ante la ley que es el principio que también está consagrado en el artículo 13 de la C.N.”
- Que “la exclusión del personal civil del Ministerio de Defensa de la Carrera Administrativa, pugna con el artículo 53 de la Constitución Nacional, que da a la ley la descripción de los principios mínimos fundamentales pero que a su vez define como propósito social del Estado la “igualdad de oportunidades para los trabajadores” y si el legislador define la carrera administrativa como objeto para mejorar la eficiencia de la administración pública (Dto. 2400/68, art. 40) y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso a este servicio, la estabilidad en el empleo y la oportunidad de ascender en la carrera conforme a las reglas de la igualdad de oportunidades, es obvio que la discriminación contra los empleados civiles del Ministerio de Defensa, de proteger su derecho de trabajo, con ingreso a carrera administrativa no puede prevalecer frente a éste principio (art. 53).”
- Que del artículo 209 de la C.N., se desprende que la prohibición de ingreso a la Carrera Administrativa del personal del Ministerio de Defensa es constitucional, pues con esto, los principios que incorpora, quedan comprometidos, “....todo lo cual queda comprendido dentro de los fines sociales del Estado, y por tanto viola el artículo 20. C.N.”.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

El señor Ministro de Defensa Nacional, directamente, presentó escrito para exponer las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a revisión, en términos que a continuación se resumen:

- Que el derecho al trabajo es fundamental, y su desarrollo es ordenado de manera directa en el artículo 53 de la Constitución Política.
- Que el Decreto 2400 de 1968, fue recogido de manera integral en la Carta de 1991, “como quiera que establece que los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, no pertenecen a la Carrera Administrativa y son de libre nombramiento y remoción de las respectivas autoridades nominadoras; en el nombramiento de tales empleados prevalecerá un sistema de selección por méritos, aptitudes e integridad moral”.

- Que la exclusión de la carrera administrativa, “no se traduce en una violación a los derechos fundamentales del trabajador, porque paralela a ella se ha consagrado todo un régimen de carrera, clasificación, ingreso, promoción, retiro de asignaciones, régimen disciplinario, evaluación y de seguridad social especial para los empleados públicos a que se refiere el Decreto 1214 de 1990”.

“Las razones que asistieron como fundamento de la expedición de dicho estatuto especial, consisten en los especiales y precisos fines que habrá de cumplir la entidad en la que se prestarán sus servicios, (Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional), quienes tienen a su cargo la defensa de la soberanía, la independencia nacional, la integridad del territorio y del orden constitucional, así como lograr el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho y libertades públicas y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

- Que “la Carrera Administrativa impone el cumplimiento de unos fines en favor de sus empleados inscritos, tales como el acceso al servicio público, la estabilidad laboral, y un sistema integrado de ascensos. Cuando por virtud del desarrollo constitucional de la facultad discrecional de libre nombramiento y remoción un empleado no pertenece a dicha carrera, no significa que se desconozca principios fundamentales, generales y objetivos para todos los trabajadores del sector. La Carta exceptúa en la carrera los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.”
- Que si bien es cierto que los empleados de carrera son la regla general, es la excepción que lo sean los de libre nombramiento y remoción. (artículo 4o. del Decreto 1214 de 1990).
- Que la facultad de libre nombramiento y remoción no significa arbitrariedad, pues sería entonces contraria al Estado de Derecho.
- Que la demanda adolece de una falla técnica en su formulación al no haberse demandado las expresiones: “... y son de libre nombramiento y remoción de las respectivas autoridades nominadoras”, ya que “esto equivale en últimas a que no pertenezcan estos empleados públicos a la Carrera Administrativa”.
- Que el “trabajo no constituye en forma alguna, una extensión a la esclavitud ni puede

ser tomada como una variación del servilismo o de servidumbre". "Dentro de las situaciones administrativas se encuentra regulado el traslado, como una posibilidad que tiene la administración para lograr la realización de sus fines y el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. De esta manera se producen los trasladados cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al cargo que venía desempeñando, de la misma categoría y para el cual se exijan requisitos mínimos similares; también hay traslado cuando se efectúan permutas entre empleados que desempeñen cargos o funciones afines o complementarias, en las condiciones arriba indicadas".

- Que el "personal civil cuenta con un régimen especial y exceptivo del común de los funcionarios que sirven en los distintos organismos e instituciones estatales, que incluyen beneficios establecidos en consideración al sector defensa".
- Que el "buen servicio impone cargas para muchos de los servidores públicos".

"Se parte de un respeto a todas las prerrogativas y prestaciones especiales ofrecidas para estos funcionarios, sobre todo en materia de seguridad social y pensional, etc.. Por su parte el empleado público que es trasladado por razones del servicio tiene derecho a una serie de emolumentos para facilitar su instalación en la nueva sede ya que precisamente el legislador previendo la especialidad del servicio en la fuerza pública consideró conveniente ofrecer unas condiciones mínimas personales y familiares para esta clase de funcionarios del Estado".

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 397 del 11 de abril de 1994, rindió, dentro del término legal, el concepto ordenado en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, en el asunto de la referencia, en el cual solicita a esta Corporación declarar la "INEXEQUIBILIDAD del artículo 80. y de la frase "estando obligado a cumplirlo" contenida en el artículo 23 del Decreto Ley 1214 de 1990", previas las consideraciones que se relatan a continuación:

- Que el mandato constitucional "ha consagrado la Carrera Administrativa como regla general (art. 125), en virtud de la cual los empleos en los órganos y entidades del Estado

pertenecen a ésta, exceptuando de la misma los cargos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los que señale la ley".

- Que la Carta Política, en distintas normas ha establecido regímenes especiales de carrera (art. 268-10, 279, 256-1, 253, 217 y 218 de la C.N.).
- Que el personal civil no pertenece a la carrera militar.
- Que "en cuanto que los términos amplios del artículo 8o. no discriminan cuáles de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional pertenecen a la carrera administrativa y cuáles no, resultan contrarios al contenido normativo del canon 125 superior, por inconstitucionalidad que ha sobrevenido ante la institucionalización de la carrera por la Carta de 1991."
- Que las razones de tipo institucional -defensa nacional-, no justifican la merma de una garantía general para un grupo de servidores públicos.

"Apoyo de lo anterior lo constituye sin duda, el ejemplo dado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia de quien hoy conduce la presente acción (sentencia No. 17 de mayo 4 de 1989. Expediente No. 1871), donde en punto a encontrar el equilibrio que se propone, flexibilizó el rigorismo de la norma que impedía a los empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional, de la Policía Nacional (personal civil) sindicalizarse."

- Que el "mandato final del artículo 23 acusado, contenido en la frase 'estando obligado a cumplirlo' es inconstitucional, si se tiene en cuenta que va dirigido a personal civil y no militar, no correspondiendo así a la naturaleza legal, reglamentaria o estatutaria propia de las relaciones de los empleados públicos, ni a la contractual de los trabajadores oficiales, que en materia de traslado, tal como lo reconoció la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo citado por los impugnantes, ostenta un carácter excepcional autorizado o permitido por la ley y no una facultad ordinaria o normal."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

- a) La Competencia
- b) La Materia

Esta sentencia define la constitucionalidad de la prohibición legal del ingreso a la Carrera administrativa del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, y de la obligatoriedad igualmente ordenada en la ley, del traslado del mismo personal civil a una nueva unidad, dependencia o repartición, a fin de que preste sus servicios en ella.

1. INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

La Carrera Administrativa 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 permitan 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 o promoción en el trabajo; sistemas de capacitación y adiestramiento; y una justa retribución salarial.

En nuestro país, este anhelo de modernización del elemento humano del poder público, viene de atrás, con la expedición de la Ley 165 de 1938, estatuto que creó la Carrera Administrativa para todos los servidores del Estado, excepción hecha de los empleados que ejercieran jurisdicción y autoridad, de los agentes del Presidente de la República o de los gobernadores, y, como regla general, de todos aquellos funcionarios cuyos cargos tuvieran una significación esencialmente política o se rigieran por preceptos especiales. Esfuerzos posteriores se han realizado en la legislación colombiana para perfeccionar la carrera administrativa, en el Plebiscito de 1957 (artículos 50., 60. y 70.), la Ley 19 de 1958, el Decreto 1732 de 1960, el Decreto 2400 de 1968, el Decreto No. 1950 de 1973; en este último se define la carrera como una mecanismo de administración de personal que no reconoce para el acceso al servicio y para la permanencia y promoción dentro de él, factores distintos al mérito personal, demostrado mediante un serio proceso de selección. Proceso que tiene las siguientes etapas: La convocatoria, el reclutamiento, la oposición, la lista de

elegibles, el período de prueba y el escalafonamiento. Luego la Ley 61 de 1987 y finalmente la 27 de 1992, ésta última en desarrollo de la nueva Carta Política, ponen de presente el prolongado esfuerzo legislativo que se ha hecho en nuestro país, para hacer realidad la carrera administrativa en la función pública.

En oportunidad reciente esta Corporación se refirió al instituto de la Carrera Administrativa, expresando lo siguiente:

“Como es bien sabido, el plebiscito de 1957 fue la primera manifestación directa, en materia de Reforma Constitucional, del constituyente primario en la historia de Colombia. Lo que lo movió a elevar la carrera administrativa a canon constitucional, fue, dentro del espíritu que inspiró ese trascendental proceso, garantizar la estabilidad en los cargos públicos, con base en la experiencia, la eficiencia y la honestidad en el desempeño de los mismos, sustrayéndolos a los vaivenes, manipulaciones y contingencias de la lucha político-partidista, que hasta entonces había llevado a que cada vez que se producía un cambio de gobierno y el poder político era conquistado por uno de los partidos tradicionales, sistemáticamente excluía a los miembros del otro partido de la participación en los cargos públicos, aun en los niveles más bajos. Posteriormente, con base en la reforma plebiscitaria, el Decreto Ley 1732 de 1960 distribuyó en dos sectores los empleos públicos: los de carrera administrativa, como regla general, y los de libre nombramiento y remoción.”

“.....

“2.2 Fines que persigue la Carrera administrativa

“El sistema de carrera administrativa tiene como finalidad la realización de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, así como procurar la estabilidad en los cargos públicos, con base en estos principios y en la honestidad en el desempeño de los mismos. Se busca que la administración esté conformada por personas aptas desde los puntos de vista de capacitación profesional e idoneidad moral, para que la función que cumplan sea acorde con las finalidades perfectivas que el interés general espera de los empleados que prestan sus servicios al Estado. El elemento objetivo de la eficiencia es el determinante de la estabilidad laboral, por cuanto es su principio de razón suficiente. No se trata de una permanencia en el cargo por razones ajenas a la efectividad de los buenos resultados, ni el ingreso al empleo sin una vinculación fundada en motivos diferentes a la capacidad.

Igualmente, el retiro se hará por hechos determinados legalmente, inspirados en la realidad de la eficiencia laboral. En definitiva, lo que se protege es el interés general.

“2.3 En la carrera administrativa se realiza el principio de igualdad

“Con el sistema de carrera se realiza más la igualdad, por cuanto el merecimiento es la base sobre la cual el empleado ingresa, permanece, asciende o se retira del empleo. Pero, como lo ha reiterado esta Corporación, la igualdad no implica una identidad absoluta, sino la proporcionalidad. Es decir, en virtud del merecimiento hay una adecuación entre el empleado y el cargo, sin interferencias ajenas a la eficiencia y eficacia.

“Esta forma de igualdad, que es la propia del sistema de carrera, supone la equivalencia proporcional. Lo debido al empleado se determina en relación a la capacidad exigida por el cargo y a la relación de los empleados con dichas exigencias. Lo que mide la igualdad en el sistema de carrera es la proporción entre los distintos empleados y las calidades requeridas para el cargo. Por tratarse de una igualdad o equivalencia, esa igualdad se determina por medidas objetivas, pero no debe pensarse que es posible establecer matemáticamente el valor de las cosas entre sí. ¿Cómo se fija la equivalencia? al no haber criterios naturales, los criterios son necesariamente convencionales: la estimación de las condiciones del candidato y el merecimiento de éste.

“En la carrera administrativa, obviamente, hay diversidad de funciones, que lleva consigo la diferente participación en el seno de la entidad. En definitiva es a cada uno según su merecimiento, como se ha esbozado. Es evidente que la capacidad señala límites, en cuanto nadie puede estar obligado por encima de sus fuerzas y aptitudes laborales.” (Sentencia C-195 de abril 21 de 1994. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.)

La Asamblea Constituyente de 1991, se ocupó del estudio de varios proyectos concernientes a la carrera administrativa, pudiendo colegirse de sus debates su compromiso con conceptos integradores de ese concepto, como el ingreso por méritos, la estabilidad asegurada para el eficiente desempeño, la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, la moralidad en el desempeño de cargos públicos, y su especialización y tecnificación.

La Constitución Política, además de regular de manera general la Carrera Administrativa, se ocupó de manera genérica y específica de carreras especiales. Según el artículo 125, los

“empleos” en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Lo que no deja dudas sobre la regla general de la pertenencia a la carrera y sobre la excepción de la circunstancia contraria. El precepto señala una formulación exceptiva abierta, en tanto que luego de indicar que se exceptúan de la Carrera los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales, agrega que, tampoco harán parte de la carrera “los demás que determine la ley”. Se reafirma la regla general de pertenencia a la carrera de los servidores públicos al indicarse que ante los vacíos en la determinación constitucional y/o legal de los sistemas de nombramiento para un empleo, este se surtirá luego de concurso público, y este proceso de selección es una regla de origen constitucional de los sistemas propios del instituto comentado. La Constitución Política viene a completar e inspirar esta preceptiva, que otorga a la ley, la competencia de la fijación de los requisitos y condiciones para el ingreso y ascenso en la tantas veces citada carrera, lo cual estará precedido por la determinación de méritos y calidades.

Se establece claramente que en ningún caso, la filiación política de los ciudadanos podrá condicionar el nombramiento para un cargo de carrera, su ascenso o remoción.

El retiro se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario, y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

Interesa especialmente para el asunto de autos, la competencia otorgada al legislador para exceptuar algunos empleos de los órganos y entidades del Estado de la Carrera Administrativa. En efecto, el demandado artículo 8o., estatuye que los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional no pertenecen a la Carrera Administrativa, con lo cual el legislador, apenas abordado el tema, estaría facultado para excepcionar al personal civil de esas agencias del Estado, lo que se desprende de lo dispuesto en el artículo 1o. del Decreto 1214 de 1990, que regula “la administración del personal civil”, en desarrollo de la disposición constitucional antes citada, que autoriza al legislador para establecer excepciones a la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera.

Puntualizado lo anterior, encuentra la Corte que el artículo 8o. resulta inconstitucional por varias razones: en primer lugar, porque desde el punto de vista de la materia a cargo de la agencia del Estado, no es posible establecer discriminaciones entre los empleados públicos,

de manera que unos sean de carrera y otros no, por ejemplo en razón de la circunstancia de que unos estén prestando sus servicios en instituciones encargadas de la seguridad o de la prestación de otros servicios, como los de agua, luz, teléfono, alcantarillado, etc.; puesto que es justamente para asegurar la mejor utilización de los recursos humanos de las instituciones públicas, a fin de alcanzar la mayor eficiencia en esos objetivos institucionales, para lo que se ideó el sistema de carrera administrativa. No pudiendo razonablemente alegarse que ese expediente racionalizador y civilizador de las vías de acceso a la función pública sea contrario o incompatible con las funciones de mantenimiento del orden público, de la seguridad interior o exterior de la República. Porque justamente, el constituyente creó la carrera administrativa para mejorar el ingreso, la calificación profesional y técnica, las condiciones de los empleados y su mayor eficiencia, y esto no puede ser contrario al esencial fin social y político que corresponde cumplir al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional.

En segundo lugar, las excepciones a la carrera que directamente consagra la Constitución Política, indican el interés del propio constituyente en que ellas se refieran a consideraciones atinentes al tipo de vinculación o ingreso a la función pública del empleado, más que a las materias que estén a su cargo; y no puede el legislador autorizado para establecer esas excepciones, sobreponer la lógica implícita en las distintas causales constitucionales, al ejercer sus competencias. Es entonces el racional sentido en el nombramiento en los empleos públicos, el que puede inspirar excepciones al ingreso a la carrera. Así como lo hizo el constituyente al excluir a los de elección popular, a los de libre nombramiento y remoción y a los trabajadores oficiales, sea cual fuere la materia o naturaleza de los asuntos en que deban desempeñar su labor.

Al no hacer distinción el artículo 80., objeto de crítica, entre un tipo y otro de funcionarios del personal civil, para excluir a los de la naturaleza antes indicada de la carrera, dirigiéndose a todos, resulta por esa generalidad contraria a los alcances de la carrera administrativa, tal como es concebida en la Constitución Política. El carácter civil del personal no puede, por sí solo, ser motivo para la exclusión del instituto de la carrera.

No fue extraño al constituyente este aspecto de la materia o contenido de la función pública, en el diseño del sistema de carrera. Es así cómo el constituyente autorizó la existencia de carreras especiales (artículo 130 de la C.N.), y sustrajo la administración y vigilancia de las

mismas de la “Comisión Nacional del Servicio Civil”.

En relación con los funcionarios de la Contraloría General de la República (art. 268 Num. 10 de la C.N.); en relación con los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación (art. 279 de la C.P.); para la rama judicial del poder público, (art. 256 No. 1 de la C.N.); en relación con los empleados de la Fiscalía General de la Nación (art. 253 de la C.N.); en relación con las Fuerzas Armadas (art. 217 de la C.N.); en relación con la Policía Nacional (art. 218 de la C.N.); se autorizó la existencia de carreras especiales, que consultan los especiales contenidos materiales de esas agencias públicas. Pero no implica que por los mismos, deban ser sus empleados separados del concepto de carrera.

Si el propio constituyente dispuso la existencia de una carrera especial para el personal militar que tiene a su cargo las labores principales del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, no puede la ley, como lo hace el artículo 8o. en comento, excluir de la Carrera Administrativa general, al personal civil de las mismas entidades, no asimilándolos a la carrera especial. Así resulta contraria la norma al mandato del bloque constitucional sobre carrera antes visto, y así lo declarará esta Corte.

El difícil camino para el establecimiento y eficacia de una carrera administrativa en Colombia, ha generado circunstancias fácticas que distorsionan la opinión que de ese mecanismo se tiene. Considerado en veces instrumento para patrocinar la holgazanería, la indisciplina, la inmoralidad o la indeseable estabilidad de determinados empleados. La verdad es que se constituye en el instrumento más adecuado, ideado por la ciencia de la administración, para el manejo del esencialísimo elemento humano en la función pública, asegurando su acceso en condiciones de igualdad (art. 13 de la C.N.), promoviendo una lógica de méritos de calificación, de honestidad y eficiencia en la prestación del trabajo humano, alejando interesadas influencias políticas e inmorales relaciones de clientela, conceptos estos de eficiencia que comprometen la existencia misma del Estado.

Observa la Corte que al reconocer la validez constitucional del sistema de carrera como regla en cuanto a los empleados públicos del Ministerio de defensa y de la Policía Nacional se está exaltando este sentido riguroso y auténtico a que se refiere el anterior concepto, y que además pone a salvo las necesidades de la disciplina, la lealtad, la honestidad y la eficiencia que se exige a quienes prestan tan delicados servicios en este sector público, con las graves

responsabilidades que les corresponde. Una cabal interpretación del régimen aplicable a estos servidores públicos, con sus excepciones constitucionales y legales, garantizan no sólo la estabilidad del empleo, sino el cumplimiento estricto de sus deberes oficiales.

Reitera la Corte en este sentido, que bien puede el legislador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 125 de la C.P., establecer regímenes especiales para determinadas categorías de servidores públicos al servicio del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, en los cuales, al lado de la regla de la carrera administrativa se haga posible una mayor flexibilidad, para que el Gobierno pueda introducir los cambios de personal acordes con la naturaleza de las funciones que estas dependencias cumplen, inclusive para señalar como de libre nombramiento y remoción aquellos cargos que lo exijan, por razón de la responsabilidad, la dirección y la confianza que se les deposita.

Por eso no deja de registrar la Corte los altos niveles de estabilidad que se observan en el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, ni el favorable régimen prestacional del mismo personal según el Decreto 1214 de 1990.

Se presenta un error de técnica en la formulación del cargo relacionado con el artículo 80. que se examina. En efecto, los demandantes, cuya finalidad es que el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional sea de carrera, al no haber demandado la expresión del artículo que dice: "...y son de libre nombramiento y remoción de las respectivas autoridades nominadoras...", dejaron la posibilidad de que esta disposición permitiera soslayar la eficacia de la declaratoria de inconstitucionalidad que hará la Corte, toda vez que, por mandato constitucional, se excepcionan de la carrera a los funcionarios de libre nombramiento y remoción. Fundada la Corte en criterios sustanciales ordenados por la Carta, integra proposición jurídica completa, por las razones atrás expuestas, por ser contrario a la Constitución, y resultar el aparte no demandado, si deja de hacerse pronunciamiento sobre el mismo, elemento que resta eficacia a la decisión sobre lo que si se demandó.

2. EL TRASLADO OBLIGATORIO

En el régimen ordinario de los servidores públicos, el traslado es un movimiento de personal que se produce cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para los

cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño. También se produce cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñen cargos de funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría, y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.

Esta decisión de la administración, ha sido objeto de amplios desarrollos jurisprudenciales y doctrinales, en razón de las implicaciones de orden familiar, económico y social que puede llegar a tener en un momento dado para el empleado. Desarrollos que tienen que ver principalmente con el examen de su procedencia, dado que el empleado debe encontrarse en servicio activo, de suerte que no sería legal el traslado de un empleado en ciertas modalidades de comisión o en uso de licencia. Otro requisito de procedencia, es que el cargo al cual se traslada se encuentre vacante de manera definitiva y no en forma transitoria. Además, que debe existir afinidad funcional y de categoría entre el cargo ejercido por el empleado y el cargo al que se le traslada; afinidad que tiene que ver con el tipo de funciones, y categoría que se refiere al nivel o posición jerárquica de la administración; y, con la prohibición de desfavorecer las condiciones laborales, las cuales pueden ser tanto de naturaleza objetiva como subjetiva, estas últimas relacionadas con obligaciones familiares o especiales circunstancias personales o sociales, y, aquellas, que involucran el salario, la categoría de los empleos o las condiciones materiales del empleo.

Adicionalmente, el movimiento de personal comentado no proviene de un poder discrecional o arbitrario de la administración, puesto que de una parte se debe consultar “necesidades del servicio”, y, de otra no puede implicar condiciones menos favorables para el empleado.

El artículo 23 acusado, por su parte, define el traslado como un acto de autoridad militar o policial, mediante el cual se transfiere el personal civil, a una nueva unidad, dependencia o repartición, a fin de que preste sus servicios en ella, estando obligado a cumplirlo. En realidad, esta disposición resulta condicionada por varias razones de orden constitucional:

- a) Irrenunciabilidad de los Beneficios Mínimos Establecidos en Normas Laborales (art. 53 de la C.N.). Este principio refleja el sentido reivindicadorio y protecciónista que para el empleado tiene el derecho laboral. De suerte que los logros alcanzados en su favor, no pueden ni voluntaria, ni forzosamente, por mandato legal, ser objeto de renuncia obligatoria, como según criterio de la demanda, lo hace la norma acusada. En efecto, el artículo 29 del Decreto

1950 de 1973, dispone que los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutes, se ajustarán a las reglas generales que allí se establecen sobre esos movimientos de personal. Normas que no son desconocidas por el artículo 23, por no señalar requisitos de procedencia, ni condiciones objetivas ni subjetivas sustitutivas.

b) Prohibición de Trabajos Forzados. (artículos 17 y 25 de la C.N.). La Carta Política consagra el derecho y el deber del trabajo en condiciones dignas y justas. El derecho al trabajo, tiene una historia accidentada. Se han presentado dificultades para incluirlo en los textos constitucionales, como fue el caso de la República Federal de Alemania, donde se consideró inconstitucional, con base en el criterio de que resultaba extraño a la estructura económica prevista en la misma Constitución. El Siglo XIX, muestra el esfuerzo realizado para que este derecho, tenido por revolucionario y desestabilizador, pudiera alcanzar rango constitucional sólo a partir de la presente centuria y como resultado del reconocimiento de derechos sociales de la persona humana.

El deber del trabajo, consagrado en el artículo 25 de la Carta, de cierto modo resulta una fórmula de equilibrio frente al reconocimiento del derecho al trabajo. Si este se admite, aquel se exige. Pero ¿Qué es propiamente la obligación del trabajo? No puede ser la posibilidad de imposición de trabajos forzados y debe distinguirse también de la posibilidad de obligar al cumplimiento de determinadas actividades laborales, con el fin de obtener ciertos beneficios, tal es el caso de las tareas de prestación de servicios cívicos, que no pugna con la Constitución. (Sentencia No. T-014/92 del 28 de mayo de 1992). Esta obligación constitucional es un valor que se reconoce con efectos jurídicos, que tienen que ver con el cumplimiento de las labores y con el establecimiento de una cultura del trabajo, más que como modalidades impositivas del mismo, que contrarían el principio de la libertad de trabajo, de autonomía de la voluntad en la relación laboral y la libre actividad económica e iniciativa privada (art. 333 de la C.N.). Más aún, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre confirman la libertad de trabajo de manera indirecta, al eliminar la posibilidad de que el trabajo humano se encuentre sometido, sin contar con la voluntad del trabajador. Criterio este último que debe ser tenido en cuenta en la interpretación del segmento acusado del artículo 23. En amparo de este derecho fundamental a la libertad de trabajo, de tiempo atrás, la jurisprudencia ha definido que el desacato por el empleado de la orden de traslado no constituye abandono del cargo. El H. Consejo de Estado, en sentencia del 19 de diciembre de 1975, expresó:

“....Sin embargo, piensa la Sala que al actor se le dio oportunidad para que reclamara en contra de la resolución de traslado a la ciudad de Barranquilla, tal como lo hizo, pero es lo cierto que esa reclamación no tuvo éxito, porque la comisión de personal conceptuó que no había tal desmejora. Frente a esta situación el demandante ha debido trasladarse a Barranquilla a cumplir sus funciones. Al no hacerlo así, más que un abandono del cargo, lo que realmente ocurrió fue una no aceptación del nuevo empleo. Los cargos remunerados son de libre aceptación. Si a una persona se le comunica un nombramiento y no manifiesta si lo acepta o no, ha de entenderse que lo rechaza, y que por lo mismo la administración está facultada para declarar la vacancia y retirar del servicio al ciudadano que no se presentó a desempeñar sus funciones. Esto, obviamente, no requiere procedimiento alguno”.

En el anterior sentido debe interpretarse la regla acusada del artículo 22 del Decreto No. 1214 de 1990, por cuanto, no se trata de forzar al trabajador a laborar contra su voluntad, ni contra su criterio sobre la legalidad de la orden de traslado, sino de asegurar el principio de disciplina, expresado en el poder jerárquico, propio de la función pública que debe soportarse en la efectividad y firmeza de los actos administrativos.

Lo expuesto permite a la Sala concluir que la obligatoriedad del traslado resulta constitucional y por tal razón, así lo declarará.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 8o. del Decreto No. 1214 de 1990.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el segmento “...estando obligado a cumplirlo”, del artículo 23 del Decreto No. 1214 de 1990, por las razones precedentes.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General