C-507-95

Sentencia No. C-507/95

CARRERA PENITENCIARIA Y CARCELARIA/CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL

Ref.: Expediente No. D-929.

Actor:

José Antonio Galán Gómez.

Tema:

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 82 y 83 del Decreto Ley 407 de 1994 "por el cual se establece el Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario".

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobado en Santafé de Bogotá, D.C. el día nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da lugar la acción de inconstitucionalidad, procede la Corte a resolver lo pertinente, en relación con la demanda instaurada por el ciudadano José Antonio Galán Gómez, en la cual pretende la declaración de inexecuibilidad de los artículos 82 y 83 del Decreto Ley 407 de 1994 "por el cual se establece el Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario".

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe el texto de las normas acusadas, así:

DECRETO LEY 407 DE 1994

Por el cual se establece el Régimen de Personal del Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario.

Art. 82. Junta de Carrera Penitenciaria. La junta de carrera penitenciaria estará integrada por:

1. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, o su delegado.
2. El Jefe de la Oficina Jurídica.

3. El Jefe de la División Recursos Humanos.
4. El Jefe de la Oficina de Control Interno, quien actuará como secretario de la Junta.
5. El Subdirector de la Escuela Penitenciaria Nacional.
6. Un representante del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, elegido por votación para un período de dos (2) años, con su respectivo suplente, por los integrantes de dicho cuerpo.
7. Un representante del personal administrativo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, elegido por votación para un período de dos (2) años, con su respectivo suplente, por los integrantes del personal administrativo.

Art. 83. Funciones de la Junta de Carrera Penitenciaria. Corresponde a la Junta de Carrera Penitenciaria las siguientes funciones:

1. Administrar y vigilar la Carrera Penitenciaria, diseñando programas relativos a todos los aspectos a ella inherentes, tales como: evaluación y calificación de servicios, cursos y concursos, promociones y ascensos, estímulos y distinciones.
2. Desarrollar políticas, formuladas por el Consejo Directivo tendientes a implementar los planes y programas para el personal de Carrera Penitenciaria.
3. Difundir y hacer cumplir las disposiciones que regulan la promoción de personal.
4. Elaborar los procedimientos para la aplicación de las disposiciones sobre promoción de personal y administración de carrera en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. INPEC.
5. Promover, orientar, coordinar y controlar las actividades sobre promoción de personal y administración de carrera en las categorías respectivas.
6. Vigilar que los nombramientos provisionales no excedan del término legal.
7. Inscribir en carrera a los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, que hayan cumplido con los requisitos.
8. Emitir concepto al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, sobre el retiro del servicio de un miembro del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional en cualquier tiempo por inconveniencia del mismo en la institución o por concepto sobre bajo rendimiento en el servicio.
9. Conocer de oficio o a petición de parte, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección, pudiendo dejarlos sin efecto, total o parcialmente. Excluir de la lista de elegibles a las personas que hubieren incurrido en violación a las leyes o los reglamentos que regulan la administración de personal al servicio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y proponer la revocatoria de nombramiento u otros actos administrativos, si comprobaren que éstos se efectuaron con violación de las normas que

regulan la materia.

III. LA DEMANDA.

Según el actor, las normas acusadas infringen los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 1, 4, 125, 130 y 374 a 380 de la Constitución Política.

El concepto de la violación aparece expuesto de la siguiente manera:

Las normas demandadas violan el art. 130 de la Constitución, el cual dispone:

“Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”.

Para sustentar la violación de la referida disposición el actor se remonta a los antecedentes relacionados con la creación de dicha comisión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y cita apartes de la sesión correspondiente al día 22 de mayo de 1991, en la cual, afirma el demandante, se expresó: “.....La ley organizará la administración de las carreras, garantizando su independencia y autonomía, habrá una comisión de servicio civil que será responsable de la administración de las distintas carreras administrativas, igualmente supervigilará las carreras especiales de la rama legislativa, de la Procuraduría, de la Registraduría y de la Contraloría. La ley determinará su conformación y la forma de garantizar su autonomía frente a las ramas del Poder Público”.

Luego el demandante manifiesta:

“En tratándose de la Comisión de Servicio Civil, se concebía como un organismo que estuviera por encima de las tres ramas del poder público, con el fin de garantizar su autonomía en el ejercicio de la función administrativa y vigilancia de las distintas carreras administrativas”, como en efecto quedó consignado en el art. 130 de la Constitución. Por lo tanto, se colige que la referida comisión tiene competencia, en forma exclusiva, para administrar y vigilar las carreras administrativas de los empleados del Estado, con excepción de las que tengan el carácter de especial. Y tienen carácter especial, las carreras a que alude la sentencia C-391 de 1993, de la Corte Constitucional.

Dado que la Constitución no señala entre las carreras especiales a la Carrera Penitenciaria, carecen de sustento constitucional las normas demandadas, porque al crear a la Junta de la carrera Penitenciaria y al señalarle funciones relacionadas con la administración de dicha carrera, se desconoce la competencia que la Constitución le otorgó a la Comisión Nacional del Servicio Civil para la administración y vigilancia de las carreras de servidores públicos que no tengan carácter especial.

Por otra parte, en los artículos 76 y 77 del decreto 407 de 1994, no se establece categóricamente que dicha carrera ostente el carácter de especial, razón suficiente para aseverar que no está excluida de lo ordenado por el art. 130 de la Constitución y que su administración corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme a las funciones que se le asignaron mediante el art. 14 de la ley 27 de 1992.

Aceptar que la Junta de Carrera Penitenciaria tiene competencia para administrar y vigilar la Carrera penitenciaria y carcelaria, sería consentir que una disposición de inferior jerarquía modifique la ley de leyes, desvirtuando el mandato contenido en los artículos 4, que reconoce la primacía de la Constitución y 374 a 380 que señalan los modos y procedimientos para su reforma.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

La ciudadana Gloria Stella Ortiz Delgado, cuya intervención autoriza el Ministerio de Justicia y del Derecho, solicitó a la Corte declarar exequibles las normas acusadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

El estudio de las normas acusadas no puede realizarse sin tener en cuenta que ellas pertenecen a una normatividad de carácter especial que se ha ido perfilando a lo largo del tiempo, con anterioridad a la Constitución de 1991.

Dicha aseveración la respalda la interviniente, con la cita y comentarios de las disposiciones de los decretos 1817 de 1964 y 1661 de 1965 y la ley 32 de 1986, que en el pasado regularon la carrera penitenciaria y carcelaria , y de las normas recientes sobre la materia contenidas en el art. 29 del decreto 2160 de 1992 y en el decreto 407 de 1994.

En lo que atañe con la cuestión de fondo planteada en la demanda, defiende la especialidad de la Carrera Penitenciaria y Carcelaria, respaldada en la normatividad especial contenida en los decretos 398 y 407 de 1994, relativa al régimen disciplinario y de la carrera del personal que presta sus servicios en el ramo penitenciario y carcelario, y concluye que la norma del art. 130 fue la respuesta del Constituyente a la situación del país frente a los diferentes tipos de carrera que el legislador reconoció a determinados servidores públicos, en razón de las especiales condiciones de la actividad que desarrollan, que necesariamente determina la consagración de requisitos y exigencias especiales para el ingreso y la permanencia en la función pública. Por lo tanto, concluye que la especialidad de la referida carrera tiene pleno sustento en el art. 130 de la Constitución.

VI. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor, concluyendo, luego del análisis de la argumentación de la demanda, que las normas acusadas son exequibles. En lo pertinente, expresó dicho funcionario:

La Constitución consagró la carrera y generalizó su campo de aplicación en toda la administración pública. No obstante, no pudo desconocer la realidad de la existencia de dos modalidades de carrera, derivadas en parte de los sujetos a los que se dirigía su cobertura y en parte a las funciones cumplidas. Una carrera que pudiéramos llamar genérica, cuyas preceptivas se adecuaban primordialmente a los integrantes de la rama ejecutiva y similares y una gama de carreras especiales, diferencia que se percibe claramente en los mandatos del artículo 130 superior.

No le asiste razón al demandante, porque la norma del art. 125 constitucional se fortaleció

con lo previsto en el art. 21 transitorio, que

ordenó al Congreso expedir dentro del año siguiente a su instalación las normas legales que desarrollaran los principios relativos a la carrera administrativa, e igualmente facultó al Gobierno, para que en el evento de que aquél no cumpliera con su misión, pudiera dictar dichas normas, en el término de tres (3) meses.

En la disposición transitoria mencionada se previó, además, que mientras no se expidieran las referidas normas, continuarían vigentes las que regulaban la materia, en cuanto no contrariaran la Constitución.

“En cumplimiento de la citada voluntad del constituyente se expidió entonces la Ley 27 de 1992 desarrollando la carrera administrativa que pudiéramos denominar genérica, donde se determinó igualmente su cobertura. Allí, naturalmente, establecida la regla general, se determinó la excepción, consagrándose en lo que nos interesa, en el artículo 2o. inciso tercero que:

Los servidores del Estado que prestan sus servicios en la Presidencia de la República, Congreso de la República y por virtud de la Ley, Ministerios de Defensa, Organización Electoral y demás entidades y sectores con carreras especiales o sistemas específicos de administración de personal, continuarán rigiéndose por las normas vigentes para ellos consagrados en la Constitución y la Ley”.

“No cabe duda que revisando los antecedentes de la fusión que se verificó en la redefinición de la autoridad penitenciaria del personal administrativo del INPEC y del personal de custodia, lo cierto es que el carácter especial del régimen de carrera para esta clase de servidores no se varió con el tránsito constitucional y en particular con la instauración a ese nivel de la carrera administrativa para todos los servidores públicos, observación que aunada a la peculiar naturaleza y función que le corresponde cumplir al INPEC, institucionalmente hablando, determina la ubicación de la carrera administrativa penitenciaria en el campo exceptivo a que se refiere el artículo 130 constitucional y por ello su adecuación a las preceptivas superiores que se dicen”.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra normas que hacen parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política.

2. La materia.

2.1. La situación planteada en la demanda.

Considera el demandante que las normas acusadas violan la Constitución, porque el legislador extraordinario confió a la Junta de la Carrera Penitenciaria la administración y la vigilancia de la referida carrera, desconociendo la competencia que el art. 130 ha otorgado a la Comisión Nacional del Servicio Civil en materia de carrera administrativa en general, salvo

cuando se trate de carreras administrativas especiales que, a juicio de aquél, son las que expresamente prevé la Constitución, entre las cuales no se encuentra la Carrera penitenciaria y carcelaria .

2.2. Las carreras especiales en la Constitución.

En las sentencias C-391 de 19931 y C-356 de 19942 la Corte tuvo oportunidad de referirse al sistema general de la carrera administrativa y a las carreras especiales, previstas en la Constitución, al indicar que ésta consagra un régimen general u ordinario de carrera en el art. 125, e igualmente regímenes especiales de carrera para ciertos organismos del Estado.

Las carreras especiales están consagradas en las siguientes normas de la Constitución:

- Fuerzas Militares, artículo 217, que en lo pertinente dice: “la ley determinará el sistema de reemplazos en las fuerzas militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario que le es propio”.

- Policía Nacional, artículo 218, inciso 3º, según el cual, “la ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”.

- Fiscalía General de la Nación, artículo 253, conforme al cual “la ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación al ingreso por carrera y al retiro por servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”

- Rama Judicial, artículo 256, numeral 1º, el cual establece que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura “administrar la carrera judicial”.

- Contraloría General de la República, artículo 268, numeral 10º, según el cual, la ley “determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría”.

- Procuraduría General de la Nación, artículo 279, que señala: “La ley determinará lo relativo a la estructura y al funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación, regulará lo atinente al concurso de méritos y al concurso del servicio, a las inhabilidades, incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración y al régimen disciplinario de todos los funcionarios y empleados de dicho organismo”

La administración y vigilancia de las carreras administrativas de los servidores públicos corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil, excepción hecha de las que tengan carácter especial (art. 130).

A juicio de la Corte, el señalamiento que se hace en la Constitución de las carreras especiales debe interpretarse en el sentido de la existencia de un mandato expreso y concreto del Constituyente, para que en determinadas entidades del Estado se organizara un sistema de carrera administrativa especial, atendiendo a la naturaleza o a las particularidades de las actividades asignadas a ellas, desde el punto de vista funcional, técnico y operativo y, obviamente con miras a asegurar la moralidad, eficiencia y eficacia de la correspondiente

función pública. Pero ello no es obstáculo, para que el legislador dentro de la competencia discrecional que tiene para regular todo lo atinente a la función pública y, específicamente, a la carrera administrativa (arts. 125, 130 y 150-23) pueda establecer carreras especiales que aseguren el adecuado cumplimiento de los cometidos y funciones del Estado, por diversas razones técnicas, operativas y funcionales, tales como, la especificidad de las actividades, que no permite su homologación con las que desarrollan normalmente otros funcionarios o empleados estatales, la necesidad de establecer líneas de orientación, dirección y autoridad jerarquizadas, o diseñar controles y especiales tipos de responsabilidad laboral y disciplinaria, etc.

No obstante, conviene precisar que el establecimiento de regímenes de carreras especiales debe obedecer a criterios objetivos, razonables y racionales, en el sentido de que las particulares condiciones fácticas o materiales que los justifiquen deben ser proporcionales a las finalidades especiales de interés público social que se pretendan satisfacer, de modo tal que, con el fin de preservar el derecho a la igualdad, no se otorguen tratos diferenciados para ciertos sectores de empleados que no se encuentran plenamente justificados.

2.3. Los cargos de la demanda.

2.3.1. Pronunciamiento anterior de la Corte en relación con el decreto 407 de 1994.

En la sentencia C-108 de 19953 la Corte declaró exequible desde el punto de vista formal el decreto 407 de 1994. Igualmente declaró exequible, entre otras disposiciones el numeral 8 del art. 83 de dicho decreto. Por consiguiente, la cosa juzgada absoluta sólo se predica con respecto a esta última norma y no con el resto de la normatividad acusada, respecto de la cual se pronunciará de fondo.

2.3.2. Carácter especial de la Carrera penitenciaria y carcelaria .

Con anterioridad a la Constitución de 1991, la carrera penitenciaria y carcelaria , era una carrera especial. De ello da cuenta la normatividad que sobre el particular contenían los decretos 1817 de 1964 y 1661 de 1965 y la ley 32 de 1986, vigente en parte (D-407-94 art. 185), anteriores a la Constitución de 1991. Es mas, en vigencia de ésta el decreto 2160 de 1992, que fusionó la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del mismo Ministerio, conservó su carácter de especial al disponer en el art. 29 lo siguiente:

“El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario organizará, reglamentará y administrará el sistema de carrera penitenciaria, de acuerdo con el artículo 100 del Decreto 1817 de 1964 y las demás disposiciones legales vigentes, propendiendo por la eficiente utilización del recurso humano”.

En manera alguna el legislador tuvo intención de suprimir las carreras especiales que venían rigiendo con anterioridad a la Constitución de 1991, diferentes a las previstas en la Constitución (docente, diplomática y consular, penitenciaria y carcelaria), pues sobre el particular se limitó a lo previsto en el art. 130, alusivo a la administración y vigilancia de las diferentes carreras administrativas. Además, la Corte ha admitido la existencia de carreras especiales, diferentes a las mencionadas expresamente en la Constitución, al pronunciarse

sobre la constitucionalidad de algunas de las disposiciones contenidas en algunos de los estatutos normativos que las rigen.

La conclusión inevitable es, entonces, que la carrera penitenciaria y carcelaria tiene, como carrera administrativa especial, sustento en la Constitución por las siguientes razones:

- Era una carrera especial de origen preconstitucional. Aunque ésta sólo circunstancia no avala su constitucionalidad, hay que tener en cuenta que el Constituyente de 1991, en modo alguno tuvo la intención de suprimir las carreras especiales existentes con anterioridad, pues del conjunto normativo que regula el sistema de la carrera administrativa sólo se infiere que pueden existir una carrera administrativa general y unas carreras administrativas especiales, algunas de las cuales por mandato expreso de la Constitución deben organizarse.

- Dicha carrera se justifica plenamente, conforme a los criterios antes expuestos, por:

1) La especialidad y la naturaleza del servicio penitenciario y carcelario que, según el artículo 2o. del decreto 407 "es preventiva, educativa y social para los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cometido de sus fines".

2) La especialidad de las funciones que cumple el personal adscrito al ramo penitenciario y carcelario.

3) La necesidad de establecer, para el personal del ramo penitenciario y carcelario, un distinto régimen de deberes, prohibiciones e incompatibilidades e inhabilidades y de control de su actividad laboral, tanto en el interior como en el exterior de los establecimientos carcelarios, y de situaciones administrativas, causales de ingreso y de retiro del servicio, régimen disciplinario, etc.

4) La justificación, por razones funcionales, técnicas y operativas y de moralidad y eficiencia administrativa (art. 209 C.P), de que un organismo como la Junta Penitenciaria pueda, con criterios de inmediatez y de celeridad, administrar y vigilar la carrera administrativa penitenciaria y carcelaria.

Considera en consecuencia la Corte que las normas acusadas no infringen los preceptos señalados por el demandante, ni ninguna otra disposición de la Constitución. Por lo tanto, serán declaradas exequibles, con excepción del numeral 8 del art. 83, con respecto al cual se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-108-95.

VIII. DECISION.

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

RE S U E L V E

PRIMERO. Con respecto al numeral 8 del art. 83 del decreto ley 407 de 1994 ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-108 de 1995.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLES los artículos 82 y 83, numerales 1 a 7 y 9, del Decreto Ley

407 de 1994.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 M.P. Fabio Morón Diaz.

3 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.