

Sentencia C-616/96

SENTENCIA INHIBITORIA-Carencia de objeto

CARRERA ADMINISTRATIVA ESPECIAL/CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR-Carácter especial

La regla general en la Administración pública es el sistema de carrera administrativa; y que dentro de ésta cabe distinguir la carrera administrativa general, de las carreras que tienen “carácter especial”. Este régimen particular y diferenciado, encuentra plena justificación en la naturaleza especial que comporta el servicio exterior; este servicio público satisface las necesidades propias de las relaciones internacionales de la Nación y como tal exige para su prestación un cuerpo de funcionarios altamente calificados en las materias relativas a la política exterior de la República.

CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR-Principio de alternación

Conforme con el principio de alternación, se busca que los funcionarios que pertenecen a la carrera no permanezcan indefinidamente en el servicio exterior, circunstancia que les impediría mantenerse en un contacto directo y saludable con la problemática nacional y que iría en desmedro de su propia identidad cultural. Por ello se establece la obligación de trabajar, durante lapsos alternativos, en el servicio exterior y en el interior. La razón por la cual los cargos de la carrera diplomática y consular se desempeñan en servicio exterior y otros en el interior del Ministerio, es sin duda, el principio de alternación.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Naturaleza de los cargos

La actual estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que contempla la existencia de cargos de carrera diplomática y consular tanto en el servicio exterior como en interior, no contradice norma alguna de nuestro ordenamiento constitucional. Se prevé la existencia de carreras especiales dentro de la Administración Pública, las cuales, son reguladas por la ley. No contradice el principio de igualdad el establecimiento de dos tipos distintos de estatutos laborales en una misma dependencia estatal, cuando ello obedece a la distinta especialidad de funciones asignadas a los servidores inscritos en cada una de ellas.

Los requisitos de ingreso y las condiciones de ascenso dentro de la carrera diplomática y consular, no deben ser los mismos que los exigidos para acceder a los cargos que no pertenecen a ésta sino que se inscriben en la carrera administrativa. Con ello no se establecen diferencias ni privilegios en favor de nadie, toda vez que las exigencias consagradas por la ley para acceder o ascender dentro de la carrera diplomática son de carácter general y abstracto, de manera tal que cualquier persona que las cumpla, incluídos los funcionarios de la carrera administrativa del Ministerio, pueden llegar a ocupar estas posiciones.

Referencia: Expediente D-1332

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5° (parcial), 6° (parcial), 12 y 40 (parcial) del Decreto Extraordinario 10 de 1992 “Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular”

Actor: Eladio Jaimes Flórez

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Eladio Jaimes Flórez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de los literales h), j), k) y m) del artículo 5°, del literal c) -parcialmente- del artículo 40°, del artículo 6° (parcialmente) y del artículo 12 del Decreto Extraordinario número 10 de 1992, “Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular”.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador

general de la Nación (e), quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos 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 literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

Decreto 10 de 1992

“Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular”

Artículo 5° Son de libre nombramiento y remoción los siguientes cargos:

(...)

h. Jefe de la oficina de estudios especiales

(...)

j. Jefe de la oficina de planeación

(...)

m. Personal del despacho del ministro, viceministros y secretaría general

Artículo 6° Con las excepciones previstas en el anterior artículo, son cargos de la Carrera Diplomática y Consular los de categoría superior a los de Tercer Secretario, inclusive, y sus equivalente en el servicio interno, los cuales deberán ser provistos con funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular en los términos del presente Decreto. Si no existiese personal escalafonado en la respectiva categoría, el Gobierno Nacional podrá proveerlos provisionalmente, con personas que sin pertenecer a la carrera diplomática y consular, cumplan con los requisitos exigidos para estos cargos. Durante el período de provisionalidad el Ministro adoptará todas las medidas necesarias para suplir la carencia de personal escalafonado”

Artículo 12. Las equivalencias entre las categorías del Escalafón de la Carrera, los cargos del

servicio Exterior y los cargos de la Planta Interna del Ministerio de Relaciones Exteriores para todos los efectos, son las siguientes:

"CATEGORÍAS EN LA CARRERA	CARGOS EN
Y CARGOS DEL SERVICIO EXTERIOR	LA PLANTA
	INTERNA
Embajador	Viceministro
Secretario General	
Director General	
Ministro Plenipotenciario	Director de Protocolo
	Director de la Academia
	Ministro Plenipotenciario
	Subsecretario de Relaciones
	Exteriores
	Subdirector
	Jefe de Oficina
Ministro Consejero	Ministro Consejero
	Asesor
	Subdirector del Protocolo
Consejero y Cónsul General	Consejero de Relaciones

Exteriores.

Asesor

Primer Secretario y Primer Secretario de

Cónsul de primera Relaciones Exteriores.

Profesional Especializado.

Segundo Secretario y Segundo Secretario de

Cónsul de Segunda Relaciones Exteriores.

Profesional Especializado.

Tercer Secretario y Tercer Secretario de

Profesional Universitario.

Artículo 40. Se entiende que un funcionario de la Carrera se encuentra en Comisión cuando:

(...)

c) Desempeñe un cargo en la Planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores o en el servicio exterior superior o inferior al que le corresponde en el Escalafón”

(se subraya lo demandado)

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 6, 13, 53, 121, 125, 150-10 y 158 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1 Cargos contra el artículo 5, literales h), j), k) y m)

El actor asegura en primer lugar que, dentro del sistema de carrera administrativa, los principios de proporcionalidad, merecimiento y correspondencia son elementos fundamentales que garantizan el derecho a la igualdad de los empleados. En ese sentido, afirma, las normas acusadas van en contravía de dichos principios, pues han procedido a convertir en empleos de libre nombramiento y remoción, cargos que por virtud de sus funciones, las cuales no implican actividades de dirección o confianza, deben ser de carrera administrativa.

Considera que los preceptos constitucionales establecen como norma general los empleos de carrera administrativa, y excepcionalmente aceptan los de libre nombramiento y remoción; dato que hace evidente la violación de la Constitución por parte de la norma acusada.

2.2. Cargos contra el artículo 6°

En concepto del demandante, el artículo acusado entraña una discriminación en cuanto que, con la expresión “y sus equivalentes en el servicio interno”, está estableciendo una equivalencia que sólo beneficia a los empleados de Carrera Diplomática y Consular. En este sentido “no sólo está sentado la operancia de esa equivalencia en favor único de los empleos, y por ende de los empleados, de esa Carrera Especial sino que, además, está ampliando los empleos sujetos a esa carrera a cargos que, como los del servicio interno del ministerio, no son de naturaleza ni diplomática ni consular.”

2.3. Cargos contra el artículo 12

En el mismo sentido, este artículo ha generado una aparente equivalencia entre los empleos de carrera diplomática y consular con los pertenecientes a la planta interna, según el actor, porque “la verdad es que en la práctica se opera todo lo contrario, es decir que los empleados de la carrera diplomática y consular, dada la equivalencia que vengo despreciando, vienen ocupando empleos de la carrera ordinaria, sin que hasta el momento ningún empleado de ésta esté ocupando algún empleo de aquella; con lo cual viene ocurriendo no sólo un desplazamiento para los empleados de la carrera administrativa asciendan en ella sino que los empleados de la carrera especial vienen abarcando poco a poco los pocos empleos correspondientes a la primera.”

2.4. Cargos contra el artículo 40, literal c).

El artículo acusado, estima el demandante, establece una prerrogativa para los empleados de la carrera diplomática y consular en la medida en que les permite, aún de manera transitoria, ocupar cargos propios de la carrera administrativa ordinaria; pero dicha facultad no se le confiere, en la práctica, a los empleados de esta última para acceder a los cargos de aquella.

En conclusión, y en tratándose de las tres últimas normas demandadas, el actor estima que, “...sin duda con ellas no se garantiza ni se da a los empleados de la carrera administrativa general del Ministerio de Relaciones Exteriores, que son los que ocupan los empleos del Servicio Interno del mismo, un trato igual que el que estas normas dan, brindan y ofrecen a los de la carrera diplomática y consular, no obstante que unos y otros se hallan, al menos en teoría, en idéntica situación”

Finalmente, en opinión del demandante, el presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades otorgadas por la ley 11 de 1991 para reorganizar la carrera diplomática y consular, pues procedió a regular elementos propios de la carrera administrativa; con lo cual se vulnera también el principio de la unidad material que consagra el artículo 158 de la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del representante de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia.

En representación de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, el ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte solicitó a esta Corporación la declaración de exequibilidad de los preceptos demandados.

Para el interviniente es claro que el legislador puede, a través de una ley de facultades extraordinarias, dotar al presidente de la República de los mecanismos necesarios para determinar la naturaleza de los cargos que hacen parte de la Carrera Diplomática; para establecer los procedimientos respectivos y las causales de retiro. Por esa razón, estima que las normas acusadas no son más que el recto ejercicio de dichas facultades.

En efecto, considera que la ley de facultades permitió al Ejecutivo definir la naturaleza jurídica de los cargos de la carrera diplomática y consular; cosa que procedió a hacer el

decreto cuando determinó que algunos de ellos serían de libre nombramiento y remoción, respetando a su tiempo el principio general que exige que los empleos provistos por concurso de méritos y no por libre nombramiento, constituya la regla general y no la excepción.

La equivalencia de las carreras -la consular y la administrativa- en orden a permitir la rotación de los miembros de la primera en la segunda, corresponde a necesidades propias de un servicio que se presta en el exterior, y que por sus exigencias particulares, requiere un trato diverso. En ese sentido, agrega, en tratándose de cargos cuyo ejercicio externo compromete la seguridad, la autonomía y la independencia del Estado, se requiere un sistema de libre nombramiento y remoción que permita una mayor discrecionalidad de la Administración en la elección de sus funcionarios para garantizar su prudencia, discreción y confidencialidad.

Adicionalmente, afirma que no se configura violación del derecho a la igualdad porque la regulación de las carreras, Administrativa y Consular, debe ser, de acuerdo con sus especificaciones, diferente; y además, porque en su concepto, sólo existe violación a dicho derecho cuando se adopta una decisión de carácter particular y subjetivo y no cuando, como en el caso de una ley, se establecen prescripciones de tipo general y abstracto.

Por último, considera que el nexo que presentan las normas con la regulación de la carrera diplomática y consular, permite hablar de una unidad de materia; concepto que, "...de otra parte- porque aquí no cabe analogía- está establecida por el artículo 158 en forma taxativa para los proyectos de ley, dentro del capítulo 3 del título VI de la Constitución, denominados, en su orden, "De las leyes" y "De la rama legislativa", disposiciones que excluyen cualquier aplicación analógica por lo demás, sólo se aplica a los proyectos de ley y que no admite aplicación analógica." (subrayas en el original)

2. Intervención del representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La ciudadana María del Pilar Gómez Valderrama, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, defendió la constitucionalidad de los preceptos demandados, de acuerdo con los argumentos siguientes.

Considera la interviniente que el trato diferencial que se le da a los cargos de la Carrera

Administrativa y a los de carrera diplomática y consular, no constituye una discriminación por parte de la ley, sino la consecuencia lógica de considerar las diferencias propias de cada carrera. En ese sentido la norma tampoco vulnera los derechos de los trabajadores, porque todos los funcionarios de Carrera Administrativa están en posibilidad de acceder a los cargos de la Carrera Diplomática.

Estima de otro lado que, el concepto de alternación es fundamental en la Carrera Diplomática, pues permite garantizar la dinámica de todo el sistema de carrera mediante la rotación de sus funcionarios.

Por último, aclara que los cargos incluidos en los literales h), j) y k) del artículo 5° del decreto 10 fueron suprimidos por el decreto ley 2126 de 1992, y que por lo tanto, por sustracción de materia, no pueden ser objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional. En cuanto al literal m) del mismo artículo, aduce que dicha norma recogió el artículo 1° literal c) de la ley 61 de 1987, sobre el cual hubo pronunciamiento de la Corte en la Sentencia C-195/94.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación (e) se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad del literal m) del artículo 5° de los artículos 6°, 12 y 40 del Decreto ley 10 de 1992; y que se inhiba de pronunciarse sobre la constitucionalidad de los literales h), j) y k) del mismo decreto, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

En primer lugar, encuentra el representante del Ministerio Público que las disposiciones acusadas no entrañan extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas al Ejecutivo mediante la ley 11 de 1991, porque las mismas son de una amplitud suficiente como para permitirle modificar la naturaleza de los cargos que hacen parte de la carrera diplomática y consular.

En relación con los literales h), j) y k) del artículo 5° del Decreto 10/92, observa que fueron derogados por el Decreto 2126/92, que reestructuró internamente el sistema de Carrera Diplomática, y que por lo tanto, la sustracción de materia impide un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional. El literal m) del mismo artículo, asegura, recoge el

principio del literal c) del artículo 1° de la ley 61 de 1987, declarado exequible mediante la Sentencia C-195/94.

Ahora, en cuanto al contenido de los demás preceptos demandados, el procurador (e) señala también que, las características propias de la Carrera Administrativa, la necesidad de rotación -alternación- de sus funcionarios entre el exterior y el interior, la posibilidad de que los empleados de Carrera Administrativa accedan a los cargos de la Carrera Diplomática y la exigencia de requisitos especiales que deban reunir los funcionarios que representan al país en el exterior, justifican plenamente el trato diferenciado, que no discriminatorio, que se le da a la Carrera Diplomática en las normas acusadas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Por dirigirse la demanda contra normas que forman parte de un decreto dictado por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

2. Cuestión Previa: Derogatoria de los literales h), j), y k) del artículo 5° del decreto 10 de 1992.

Los literales h), j), y k) del artículo 5° del decreto 10 de 1992, que establecían como de libre nombramiento y remoción en el Ministerio de Relaciones Exteriores al jefe de la Oficina de Estudios Especiales, al jefe de la Oficina de Planeación y al jefe de la Oficina de Coordinación Nacional, respectivamente, son normas que fueron tácitamente derogadas por el Decreto-Ley 2126 de 1992, expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas al presidente de la República por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política. Dicho Decreto, en su artículo 2°, determinó la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores sin mencionar dentro de ella a las oficinas de Estudios Especiales, de Planeación y de Coordinación Nacional, por lo cual entiende la Corte que dichas dependencias fueron tácitamente eliminadas dentro de la estructura de ese ministerio, y, en consecuencia, los cargos de jefe de las mismas.

Con base en las anteriores razones, esta Corporación ha de declararse inhibida para fallar de fondo sobre los literales referidos por carencia actual de objeto.

3. Análisis del cargo de extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República para la expedición del decreto 10 de 1992.

Previamente al análisis material de la exequibilidad de las normas demandadas, debe la Sala estudiar el cargo de inconstitucionalidad por extralimitación en las facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo, toda vez que la aceptación de dicho cargo implicaría que no habría necesidad de estudio de fondo respecto de las normas acusadas.

El decreto número 10 de 1992 fue expedido por el presidente de República en uso de las facultades extraordinarias que le confirieron los ordinales b), c), y e) del artículo 43 de la ley 11 de 1991. Dichos numerales, a su tenor literal, autorizaron al ejecutivo para:

“b) Crear y asignar las funciones de las comisiones y los comités internos que funcionarán en el Ministerio de Relaciones Exteriores;

“c) Determinar la naturaleza de los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores;

“(…)

“e) Reorganizar la Carrera Diplomática y Consular de la República y establecer las condiciones y requisitos de ingreso a ésta, dentro de las cuales deberá estar el conocimiento de un idioma de uso diplomático distinto del castellano.”

Ahora bien, para el demandante los artículos 6°, 12 y 40 literal c) del decreto 10 de 1992 que acusa de inconstitucionales, no son fieles a las facultades concedidas por el legislativo, pues en ellos el ejecutivo entró a organizar la carrera administrativa dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuando la ley de facultades tan sólo lo habilitaba para reorganizar la carrera diplomática y consular.

No acoge la Corte el punto de vista del ciudadano demandante por las siguientes razones:

-El artículo 6°, parcialmente demandado, señala que con las excepciones que se prevén en el artículo inmediatamente anterior, “son cargos de la Carrera Diplomática y Consular los de categoría superior a tercer secretario inclusive y sus equivalentes en el servicio interno”, los cuales deberán ser provistos con funcionarios pertenecientes a tal carrera. Al prescribir lo anterior, la norma en comento se encuadra perfectamente dentro de las autorizaciones

conferidas por los literales c) y e) del artículo 43 de la ley 11 de 1991. Si la finalidad para la cual se concedían las atribuciones legislativas, era la de determinar la naturaleza de los cargos en el Ministerio de Relaciones y reorganizar la carrera diplomática y consular, el artículo 6° justamente consigue este propósito de manera fidedigna, pues indica qué cargos dentro de la estructura del Ministerio deben considerarse como de carrera diplomática, con lo cual justamente fija su naturaleza; y al referirse a cómo serán provistos estos cargos, de forma directa está tocando con un asunto relativo a la organización de la carrera diplomática y consular.

En cuanto a la regulación contenida en el artículo 6°, se puede apreciar que dicha norma se contrae a reconocer la naturaleza de ciertos cargos (de carrera diplomática y consular), señalamiento que toma pie en la consideración de las funciones atribuidas a los mismos, que son las que en últimas determinan su naturaleza. En virtud de esta naturaleza, la provisión debe ser adecuada, por lo cual debe llevarse a cabo con personal que también pertenezca a dicha carrera. Esta disposición sobre la manera de proveer, es evidentemente organizativa y operacional, y se compadece claramente de la naturaleza fijada a los cargos.

Así las cosas no encuentra la Corte aceptable cargo de extralimitación en las facultades extraordinarias que se le hace al artículo 6° en comento.

-En cuanto al artículo 12, que establece las equivalencias entre las categorías del escalafón de la carrera en los cargos del servicio exterior y los cargos de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprecia esta Corporación que también aquí el contenido normativo del precepto es claramente organizativo. Organizar, significa disponer las partes de un todo en razón de su propia naturaleza. Al señalar las equivalencias de los cargos del servicio exterior con los del servicio interior, el artículo 12 no hace otra cosa que organizar la carrera diplomática y consular, la cual, como más adelante se estudia, responde al principio de alternación, que busca que los funcionarios vinculados a ella presten sus servicios alternadamente en el exterior y en la planta interna del Ministerio, obedeciendo al interés de mantener a los funcionarios en vinculación con la problemática y la identidad cultural de la nación colombiana.

-El literal c) del artículo 40, expresa que se entiende que un funcionario de carrera se encuentra en comisión cuando desempeña un cargo en la planta interna del Ministerio de

Relaciones Exteriores. Esta norma, también propugna directamente por cumplir con la finalidad señalada en la ley de autorizaciones consistente en reorganizar la carrera diplomática y consular; en cuanto determina la situación jurídico-laboral de los empleados de la carrera cuando trabajan en el servicio interno, no hace otra cosa que sentar un principio de orden en la administración de dicha carrera.

-Finalmente, aclara la Corte, incurre en confusión el demandante cuando cree que cada vez que el decreto se refiere al servicio interno, está regulando aspectos referentes a la carrera administrativa en el Ministerio de Relaciones y no a la carrera diplomática y consular. Tal y como se estudiará posteriormente en la parte considerativa de la presente sentencia, en el citado Ministerio existen cargos de la planta interna que deben ser tenidos como de carrera diplomática y consular y a ellos es a los que se refieren los artículos 6°, 12 y 40 literal c) que se acaban de comentar. Por lo cual cuando se regulan aspectos atinentes a esos cargos, no se está incursionando en temas propios de la carrera administrativa en el Ministerio de Relaciones, como afirma el libelista, y con fundamento en lo cual considera desbordadas las facultades extraordinarias.

4. Examen material de las normas impugnadas.

4.1 Cargo aducido en contra del literal m) del artículo 5° del decreto 10 de 1992:

En relación con este numeral, el único vigente de los varios del mismo artículo que fueron demandados, que dispone que es de libre nombramiento y remoción el personal de los despachos del ministro y del viceministro así como el de la Secretaría General, encuentra el ciudadano demandante que tales cargos no implican “el despliegue de un función de dirección y confianza”, por lo cual no estima justificado el que no hayan sido incluidos como cargos de la carrera administrativa.

En ocasión anterior, fue demandado ante esta Corporación el literal c) del artículo 1° de la Ley 61 de 1987 que preveía que serían de libre nombramiento y remoción los empleos de los despachos de los ministros, de los jefes de Departamento Administrativo y de los viceministros, entre otros. Esta demanda, que fue decidida mediante sentencia C - 195 de 1994, declaró la exequibilidad de la referida disposición, aduciendo que no sólo los cargos que corresponden un nivel directivo, sino también aquellos que comportan el factor de confianza del nominador, ameritan ser de libre nombramiento y remoción. Se hicieron

entonces las siguientes consideraciones:

“Encuentra la Corte que a la luz de la Constitución se pueden establecer unas excepciones al principio general de la carrera administrativa, pero siempre conservando la prioridad del sistema de carrera, connatural con los principios no sólo de eficacia y eficiencia y estabilidad administrativas, sino con la justicia misma de la función pública, que no es compatible con la improvisación e inestabilidad de quienes laboran para el Estado, y por el contrario establece el principio del merecimiento, como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro del cargo.

“Por tanto, como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación.

(...)

“En otras palabras, de acuerdo con la clasificación del Decreto 1042 de 1978, que establece los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, hay que señalar que los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si un empleo es de libre nombramiento y remoción son los niveles directivos y excepcionalmente los otros, siempre y cuando impliquen un grado considerable de confianza. Los demás, es decir, la regla general, son de carrera. En consecuencia, los empleos señalados en la norma acusada como de libre nombramiento y remoción se juzguen válidos, en el entendido de que se trate de empleos de dirección y confianza.”

Así las cosas, por lo que hace a los empleos de los despachos del ministro y el viceministro del Ministerio de Relaciones Exteriores, reiterando los criterios ya sentados por esta Corporación, que ven en ellos oficios que comportan la confianza del nominador en el nominado, y en atención a la unidad normativa que se predica entre la disposición demandada y el literal c) del artículo 1° de la Ley 61 de 1987 ya declarado exequible por esta Corte, en relación con el literal m) del artículo 5° del decreto 10 de 1992, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C - 195 de 1994, con excepción de la expresión “y Secretaría General”, por las siguientes razones:

Encuentra la Corte que en relación con el personal de la Secretaría General no obstante que desde luego dicho personal subalterno debe ser acreedor a la confianza de su respectivo superior, como debe ocurrir, por lo demás, en todos los campos de la Administración pública, este grado de confianza no es de aquellos que justifiquen el que dicho personal sea excluido del régimen general establecido por la Constitución Política para los empleos públicos, cual es el de carrera (Art. 125 C. P.), y en este caso de carrera administrativa.

Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades. Así, en la Sentencia C-514 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), se dijo:

“Dedúcese de lo expuesto que, siendo la regla general la de la pertenencia a la carrera, según los mandatos constitucionales, las excepciones que la ley consagre solamente encuentran sustento en la medida en que, por la naturaleza misma de la función que se desempeña, se haga necesario dar al cargo respectivo un trato en cuya virtud el nominador pueda disponer libremente de la plaza, nombrando, confirmando o removiendo a su titular por fuera de las normas propias del sistema de carrera. Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de

funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata. Piénsese, por ejemplo, en el Secretario Privado del Presidente de la República o en un Ministro del Despacho.”

Igualmente, en Sentencia N° C-405 de 1995(M.P. Fabio Morón Díaz), se expresaron los siguientes conceptos:

“La Corte encuentra que en el caso de los cargos del nivel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuya virtud se adoptan políticas o directrices fundamentales, o en el de los que impliquen la necesaria confianza de quien tiene a cargo dicho tipo de responsabilidades, es posible y aceptable, como una excepción constitucionalmente admisible, la exclusión del régimen de la carrera o la no inclusión en la misma. Claro está, el último de los tipos de empleos no comprende a los que implican la natural confianza que debe existir entre el servicio y sus agentes, sino la especial que debe cubrir el manejo de ciertos tipo de funciones, con cuyo ejercicio es posible tomar decisiones de la mayor trascendencia para la entidad o el organismo o para el Estado mismo.

(...)

“Respecto a la norma que coloca al personal que depende directamente de los despachos del Contralor General, y Vicecontralor, Secretario General, Secretario Administrativo y el Auditor General, en condiciones de libre nombramiento y remoción, la Corte encuentra que es inexecutable, pues en todo caso los servidores vinculados directamente a sus despachos, constituyen un personal que no participa en la adopción de la política de la entidad ni en la definición de situaciones en las que se comprometa la orientación de la misma, y en todo caso su vinculación no requiere de los niveles de confianza laboral necesaria como para ser ubicado por fuera del marco general y prevalente de la carrera.”

Así las cosas, esta Corporación encuentra que la expresión “y secretaría general” de la norma sub- examine es inconstitucional por contradecir el principio superior según el cual la carrera administrativa es la regla general en la Administración Pública y solamente, en casos excepcionales, cabe el régimen laboral de libre nombramiento y remoción.

4.2 Examen material de los artículos 6°, 12 y 40 literal c) del decreto 10 de 1992:

El contenido normativo de los preceptos ahora bajo estudio, consiste en establecer las equivalencias entre los cargos de la carrera diplomática y consular del servicio exterior y de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 12), sobre la base de que son cargos de la carrera diplomática y consular los de categoría superior a tercer secretario inclusive y sus equivalentes en el servicio interno (artículo 6); y en señalar que los funcionarios de la carrera diplomática se encuentran en comisión cuando desempeñan cargos de la planta interna del Ministerio (artículo 40 literal c).

En opinión del demandante, estas normas consagran privilegios injustificados en favor de los funcionarios inscritos en carrera diplomática, que resultan discriminatorios frente a los derechos de los funcionarios de la carrera administrativa del Ministerio, toda vez que los primeros pueden entrar a ocupar los cargos de la planta interna sin haberse presentado a ningún concurso, al paso que a la inversa, los funcionarios de la carrera administrativa, que, según él, son los que ocupan los cargos de la planta interna, no pueden acceder a la carrera diplomática sino mediante concurso, al tenor de lo preceptuado por el artículo 13 del mismo decreto 10 de 1992. Esta diferencia de tratamiento resulta entonces, a su juicio, violatoria del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, y, de contera, lesiona también el artículo 53 de la misma, que consagra como derechos la igualdad de oportunidades para los trabajadores y la estabilidad en el empleo.

a) Naturaleza de la Carrera Diplomática y Consular:

De conformidad con lo previsto por el artículo 125 de nuestra Carta Política, “Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.” Y al tenor del artículo 130 de la misma, 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.”

La interpretación armónica de estos dos preceptos lleva a concluir que la regla general en la Administración pública es el sistema de carrera administrativa; y que dentro de ésta cabe distinguir la carrera administrativa general, de las carreras que tienen “carácter especial”, las cuales no caen bajo la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En relación con la carrera diplomática y consular, la jurisprudencia de esta Corporación ya

tiene establecido que ella corresponde a aquellas de carácter especial que se acaban de mencionar. En este sentido, en la sentencia C-129 de 1994 se vertieron los siguientes conceptos que resulta ahora pertinente reiterar:

“La Carrera diplomática y consular tiene un régimen especial y diferenciado respecto de la Carrera administrativa. Por tanto, no pueden aplicarse los mismos principios a las dos carreras, ya que el legislador extraordinario, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones atribuidas al servicio exterior, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a las misiones diplomáticas y consulares, dispuso un sistema diferente, adecuado con las funciones propias dirigidas a desarrollar “en forma sistemática y coordinada todas las actividades relativas al estudio y ejecución de la política internacional de Colombia, la representación de los intereses del Estado colombiano y la tutela de los intereses de sus nacionales ante los demás estados, las organizaciones internacionales y la comunidad internacional” (art. 2o. Decreto Ley 10 de 1992).” (M.P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

Este régimen particular y diferenciado aplicable a la carrera diplomática, encuentra plena justificación en la naturaleza especial que comporta el servicio exterior; este servicio público satisface las necesidades propias de las relaciones internacionales de la Nación y como tal exige para su prestación un cuerpo de funcionarios altamente calificados en las materias relativas a la política exterior de la República.

El artículo 2° del decreto 10 de 1992, define en términos muy claros la especialidad del servicio exterior cuando dice:

“Artículo 2. – A través del servicio exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas y consulados desarrollan en forma sistemática y coordinada, todas las actividades relativas al estudio y ejecución de la política internacional de Colombia, la representación de los intereses del Estado colombiano y la tutela de los intereses de sus nacionales ante los demás estados, las organizaciones internacionales y la comunidad internacional.”

Y como colofón de esta naturaleza especial del servicio exterior, el artículo inmediatamente siguiente dispone, en plena armonía con el artículo 130 constitucional, que “el servicio exterior es un servicio especializado, profesional, jerarquizado y disciplinado, que se funda en el principio del mérito.”

Los artículos siguientes del mismo estatuto contenido en el decreto 10 de 1992, perfilan las notas características de esta carrera de naturaleza especial que es la carrera diplomática y consular. Entre ellas, las normas del Capítulo V, se refieren al principio de la alternación. Conforme con este principio, se busca que los funcionarios que pertenecen a la carrera no permanezcan indefinidamente en el servicio exterior, circunstancia que les impediría mantenerse en un contacto directo y saludable con la problemática nacional y que iría en desmedro de su propia identidad cultural. Por ello se establece la obligación de trabajar, durante lapsos alternativos, en el servicio exterior y en el interior.

En ese sentido los artículos 23 y 25 del decreto 10 de 1992, establecen:

“Artículo 23. Los funcionarios del servicio exterior con categoría diplomática y consular, salvo los embajadores y jefes de misión permanente, no podrán permanecer más de cuatro años continuos en el servicio exterior.”

“Artículo 25. No podrá ser nombrado nuevamente en un cargo en el exterior, el funcionario que no hubiere prestado sus servicios en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores durante un período continuo, no inferior a la mitad del tiempo en que se hubiere desempeñado en el exterior. Exceptuase de esta disposición el nombramiento de embajadores.”

Es esta característica de la alternación, la que determina la especial estructura y la naturaleza de los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, como pasa a verse:

b) Naturaleza de los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores:

De conformidad con el artículo 4° del decreto 10 de 1992, los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores son:

- a. De libre nombramiento y remoción.
- b. De carrera diplomática y consular.
- c. De carrera administrativa
- d. De servicio administrativo en el exterior.

Y en relación con los de carrera diplomática y consular, el artículo 6°, parcialmente demandado en la presente ocasión, prescribe que son cargos de la carrera diplomática y consular los de categoría superior a tercer secretario, inclusive, y sus equivalentes en el servicio interno, equivalencias que son las señaladas por el artículo 12, también demandado en esta oportunidad.

La razón por la cual los cargos de la carrera diplomática y consular se desempeñan en servicio exterior y otros en el interior del Ministerio, es sin duda, la anteriormente explicada del principio de alternación.

Ya el Consejo de Estado, en concepto proferido el 19 de diciembre de 1995, manifestó en relación con la naturaleza de los cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores los siguientes conceptos:

“Son cargos de carrera diplomática y consular en el Ministerio de relaciones exteriores, de conformidad con el artículo 6° del decreto extraordinario 10 de 1992, todos los de categoría correspondiente a tercer secretario con sus equivalentes inclusive, y los demás de categoría superior independientemente de que su nomenclatura y denominación corresponda a la de los cargos de carrera administrativa. No hacen parte de esta carrera, los cargos de carrera administrativa y los empleos relacionados en el artículo 5° del decreto extraordinario 10 de 1992 con las modificaciones introducidas por el decreto ley 2126 de 1995, que son de libre nombramiento y remoción ...

(...)

“En el Ministerio de Relaciones Exteriores la carrera administrativa comprende únicamente la provisión de los niveles técnico y asistencial.” (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente, Luis Camilo Osorio Isaza.)

En concepto de la Corte Constitucional, la actual estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, que contempla la existencia de cargos de carrera diplomática y consular tanto en el servicio exterior como en interior, determinando que son éstos los de nivel igual o superior a tercer secretario en el primero de estos servicios y sus equivalentes en el segundo, y paralelamente reconoce la existencia de cargos de carrera administrativa, siendo estos los de nivel técnico y asistencial, no contradice norma alguna de nuestro

ordenamiento constitucional. Ello por las siguientes razones:

-Al establecer que hay cargos de la planta interna que son de carrera diplomática, al señalar el sistema de equivalencias entre los cargos de la planta exterior y de la interna y al prescribir que se hallan en comisión los funcionarios del estatuto especial cuando trabajan en la planta interna, las normas demandadas regulan aspectos atinentes a la organización de una carrera especial, y con ello se encuadran dentro de la situación que contempla el artículo 130 de la Constitución Política. Este artículo prevé la existencia de carreras especiales dentro de la Administración Pública, las cuales, en virtud de lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución, son reguladas por la ley.

-No contradice el principio de igualdad el establecimiento de dos tipos distintos de estatutos laborales en una misma dependencia estatal, cuando ello obedece a la distinta especialidad de funciones asignadas a los servidores inscritos en cada una de ellas. Es claro que no todos los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores se dedican a diseñar y ejecutar la política exterior de Colombia y por lo mismo no todos requieren las mismas condiciones, ni capacidades, ni preparación. Los requisitos de ingreso y las condiciones de ascenso dentro de la carrera diplomática y consular, no deben ser los mismos que los exigidos para acceder a los cargos que no pertenecen a ésta sino que se inscriben en la carrera administrativa. Con ello no se establecen diferencias ni privilegios en favor de nadie, toda vez que las exigencias consagradas por la ley para acceder o ascender dentro de la carrera diplomática son de carácter general y abstracto, de manera tal que cualquier persona que las cumpla, incluidos los funcionarios de la carrera administrativa del Ministerio, pueden llegar a ocupar estas posiciones. Por ello las normas demandadas no vulneran el artículo 13 de la Carta Política, ni tampoco el 53, que se refiere a la igualdad de oportunidades para los trabajadores.

Al respecto resulta pertinente reiterar la jurisprudencia sentada en la sentencia C-212 de 1994, en donde se dijo:

“No se viola el principio de igualdad cuando a hipótesis jurídicas distintas se señalan consecuencias diversas. Si se aceptara la tesis del demandante, no podría la ley efectuar ninguna categorización normativa por cuanto, al fin y al cabo, en uso de la discrecionalidad que le corresponde, debe apelar a cuantías, términos, características, calidades, requisitos y otras formas de clasificación de situaciones, con el objeto de dar a cada una de éstas un

determinado trato. Es de su competencia hacerlo mientras no vulnere la Constitución.” (M.P. Doctor José Gregorio Hernández Galindo)

Para el demandante las normas acusadas establecen privilegios injustificados en favor de los funcionarios de carrera, pues cuando se encuentran en comisión desempeñando un cargo en la planta interna, ocupan cargos de la carrera administrativa, posibilidad que en cambio no se les concede a los funcionarios de la carrera administrativa en relación con los cargos de la carrera diplomática y consular. Para él, el literal c) del artículo 40 permite que el personal de carrera diplomática “pase a ocupar, así sea transitoriamente -que en la práctica no lo es- un empleo de la carrera administrativa, como lo son todos aquellos de la planta interna del ministerio, sin que esa misma prerrogativa se confiera a los empleados de la planta interna inscritos en carrera de acceder de ese mismo modo a alguno de los empleos de la Carrera Especial.”

Para la Corte es claro que esta conclusión del demandante obedece al equívoco que tiene en cuanto a la naturaleza de los cargos en el Ministerio. No todos los cargos de la planta interna son de carrera administrativa, como claramente lo define el artículo 6° parcialmente demandado y como lo ha dejado claro el Consejo de Estado en el concepto anteriormente transcrito. Hay cargos de dicha planta interna, que son de la carrera especial (los equivalentes a los de categoría superior a tercer secretario), circunstancia que en ningún momento resulta inconstitucional, pues obedece a la característica que domina la carrera diplomática, derivada del principio de la alternación en el servicio interior y exterior antes explicado.

Por las razones expuestas, en la parte resolutive de la presente sentencia se despacharán por improcedentes los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos en contra de las normas demandadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarase INHIBIDA respecto de la demanda de inconstitucionalidad formulada en

contra de los literales h), j) y k) del artículo 5° del Decreto Extraordinario número 10 de 1992.

Segundo: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-195 de 1994, en relación con el literal m) del artículo 5° del Decreto Extraordinario número 10 de 1992, salvo la expresión “y secretaría general”.

Tercero: Declarar INEXEQUIBLE la expresión “y secretaría general”, contenida en el literal m) del artículo 5° del Decreto Extraordinario número 10 de 1992.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLES la expresión “y sus equivalentes en el servicio interno” del artículo 6°, el artículo 12 y el literal c) del artículo 40 del decreto extraordinario número 10 de 1992.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General