

Sentencia C-691/02

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma y no efectos jurídicos

Referencia: expediente D-3939

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 63 del Decreto 10 de 1992.

Actor: Jaime Antonio Guarín Torres

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jaime Antonio Guarín Torres presentó ante la Corte Constitucional demanda contra el artículo 63 del Decreto 10 de 1992 “Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular”.

El demandante considera que la norma quebranta lo dispuesto en los artículos 4º, 13, 40-7, 122 y 125 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada:

“Orgánico Del Servicio Exterior Y De La Carrera Diplomática Y Consular.

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confieren los ordinales b), c) y e) del artículo 43 de la Ley 11 de 1991,

“Decreta

(...)

“Artículo 63. El Gobierno Nacional, mediante Decreto Ejecutivo en el cual se señalen las funciones respectivas, podrá designar personas que en forma ocasional o permanente presten servicios especializados a las Misiones en el Exterior. Tal designación se efectuará en una de las siguientes categorías:

a) Agregado o adjunto militar;

- b) Consejero;
- c) Agregado;
- d) Asesor.

Parágrafo. En el Decreto de nombramiento se indicará la entidad u organismo que sufragará los gastos que ocasione la designación, así como la categoría del servicio exterior a la cual se asimile dicho nombramiento.

(Diario oficial. Año cxxvii. N.40260.3, enero, 1992, pag. 1)

I. LA DEMANDA

El demandante estima que la norma es inconstitucional porque el Ejecutivo no está autorizado para nombrar ciudadanos que ejerzan, ocasional o permanentemente, funciones diplomáticas en el exterior, sin que dichos ciudadanos hayan aprobado el concurso que para tales fines establece el capítulo IV del mismo Decreto Ley 10 de 1992. Se vulnera con ello el principio constitucional según el cual, el mérito, las calidades personales y el desempeño de quienes aspiran a ocupar un cargo público son los criterios que deben ser tenidos en cuenta para proveerlo, pues ello garantiza la igualdad de oportunidades y evita el trato discriminatorio. Por tanto, la facultad conferida al Ejecutivo por la norma que se demanda atenta especialmente contra el artículo 125 de la Constitución, porque vulnera el régimen de carrera de los empleos en los órganos y entidades del Estado.

Adicionalmente-asegura- se desconoce el derecho a la igualdad frente a quienes, de conformidad con el artículo 17 del Decreto 10/92, han cumplido los requisitos para acceder a la carrera diplomática y consular.

Señala que los cargos enumerados en el artículo demandado no son ni de libre nombramiento y remoción, ni de carrera diplomática, por lo que deben ser tenidos por cargos de carrera administrativa o de servicio administrativo en el exterior. Estos, por definición, deben ser considerados cargos de carrera, lo cual indica que las facultades conferidas por la Ley al Ejecutivo para designar a dichos funcionarios, sin que los mismos hayan participado en los concursos de carrera correspondientes, son contrarias al ordenamiento jurídico. La facultad nominadora, señala, no puede ejercerse libremente cuando se requiere obligatoriamente de concurso reglado.

Lo anterior, lo dice el demandante, no incluye a los funcionarios que ocupan cargos de servicio administrativo en el exterior que no son ciudadanos colombianos sino extranjeros, pues en relación con dichos cargos, la regla es la del libre nombramiento y remoción, según lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-368 de 1999.

Además, el impugnante considera que la norma atenta contra el artículo 122 de la Carta en tanto que ésta disposición constitucional prohíbe la existencia de empleos que no tengan asignadas funciones expresas: la norma acusada estaría permitiendo el nombramiento de cargos que no se encuentran previstos en la planta de personal correspondiente a la entidad

que cancela los salarios y prestaciones al funcionario.

Finalmente, el presupuesto asignado a las diferentes oficinas públicas no puede ser modificado mediante decreto Ejecutivo, por lo que no podría el Gobierno nombrar en dichos cargos a las personas que designe, pues estaría alterando aquella prohibición presupuestal.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia

Dentro del término correspondiente previsto en la Ley, intervinieron en el proceso el presidente y la Secretaria Ejecutiva de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, Fernando Alzate Donoso y Margarita Manjares Herrera, quienes solicitaron a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo en razón de la derogación expresa de la norma.

En efecto, los intervinientes resaltan que por disposición del artículo 96 del Decreto 274 del 22 de febrero de 2000, mediante el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, el Decreto 10 de 1992 fue derogado, así como lo fueron las disposiciones contrarias a la nueva regulación. En esa medida, la Corte no puede pronunciarse sobre una norma inexistente y procede el consecuente fallo inhibitorio.

2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La abogada Gloria Angelina Navarro Bustos, en representación del Ministerio de la referencia, solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo como consecuencia de la pérdida de vigencia de la norma acusada. Tal como lo advierte la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, el Decreto demandado dejó de regir a partir del 22 de febrero de 2000, debido a la expedición del Decreto 274 de esa fecha.

No obstante lo anterior, el Ministerio advierte que el artículo 83 del Decreto 274 de 2000, que vino a reemplazar al artículo 63 del Decreto 10 de 1992, fue encontrado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2001, en cuanto no se excedieron las facultades conferidas al Presidente de la República por el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 573 de 2000; en tal virtud, a su juicio, existiría cosa juzgada sobre la materia.

Añade que, en la mencionada providencia, acudiendo a las razones expuestas en la C-195 de 1994 la Corte justificó los casos en los cuales un cargo puede ser de libre nombramiento y remoción; dichas consideraciones pueden ser referidas a los cargos de servicio en el exterior a que se refiere la norma ahora acusada, para concluir que ella se ajusta a la Constitución.

La Corte sostuvo, dice el Ministerio, que mientras exista un fundamento legal, una razón suficiente y una exigencia impuesta por la función desempeñada, los cargos públicos pueden ser considerados de libre nombramiento y remoción sin quebrantar con ello al regla general que los considera de carrera. En el caso particular de la disposición acusada -asegura- los cargos en ella mencionados implican el ejercicio de funciones especializadas, por lo que procede considerarlos como de libre nombramiento y remoción.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo o, en su defecto, declarar la exequibilidad del artículo 83 del Decreto 274 de 2000.

La Vista Fiscal coincide con los intervinientes en que la norma acusada fue derogada expresamente por el artículo 96 del Decreto 274 de 2000. No obstante, como quiera que la norma derogada quedó nuevamente plasmada en el artículo 83 del último Decreto, la Procuraduría solicita a la Corte, como petición subsidiaria, que declare la exequibilidad de esta norma y advierte que, por tratarse de cargos públicos excepcionales que implican el desempeño de funciones de confianza, los enumerados en la disposición que se acusa no pueden ser incluidos en la estructura de la carrera diplomática y consular o en la carrera administrativa.

Según su parecer, a dichos cargos debe tenérselos como de libre nombramiento y remoción, por lo que, para su provisión, el nominador puede hacer uso de la facultad discrecional, siempre y cuando la función encomendada exija un alto grado de confianza y especialidad. Esta circunstancia se presenta como necesaria para flexibilizar el manejo de determinados cargos públicos que ejercen funciones particularmente distintas a las que podría ejercer un funcionario de carrera.

PRUEBAS RECAUDADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

En respuesta a esta solicitud el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que las entidades encargadas de realizar las comisiones de oficiales en los cargos de agregado o adjunto militar y de policía en las misiones diplomáticas en el exterior eran el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, respectivamente. Y que para la provisión de cargos de agregado o asesor comercial, la entidad encargada era la junta asesora de FIDUCOLDEX.

Igualmente, informó que ninguno de los actuales oficiales en comisión diplomática en el exterior como agregado o adjunto militar o de policía, había sido nombrado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63 del Decreto Ley 10 de 1992. En cambio, dijo, si existían funcionarios que actualmente desempeñaban los cargos de agregado comercial y de asesor comercial nombrados con base en dicha disposición.

2. Mediante auto del veinticuatro de julio de dos mil dos, el magistrado sustanciador solicitó al Ministro de Relaciones Exteriores que informara a la Corte Constitucional si las funciones correspondientes a los cargos de agregado o adjunto militar, consejero, agregado o asesor, a que se refería el artículo 63 del Decreto 010 de 1992, se señalaban de manera particular en los correspondientes decretos ejecutivos de nombramiento, o si ellas estaban o están definidas en otras normas de carácter general.

En respuesta a este requerimiento, el Ministerio informó que, dada la especificidad de las funciones que debían adelantar los agregados o adjuntos militares y de policía y los agregados y asesores comerciales, las entidades que proveían esos cargos las establecían “mediante decretos, resoluciones o disposiciones, todas ellas normas de carácter general y procedentes para señalar las funciones de un empleo, según lo dispuesto por la misma Corte constitucional, en sentencia C-447 de septiembre 19 de 1996 M.P Carlos Gaviria”.

Adicionalmente, el Ministerio indicó que las funciones de los agregados o adjuntos militares se encuentran establecidas en los artículos 12, 13, 14, y 15 del “Manual para agregados, adjuntos militares y secretarios. Manual FFMM. 2-3 Restringido, de 1998, el cual fue adoptado por el Comandante General de las Fuerzas Militares mediante Disposición N° 0015 de abril 8 de 1998.” En cuanto a los agregados o adjuntos de policía, indicó que la disposición legal vigente en la cual se señalan sus funciones es la Resolución N° 6062 del 16 de octubre de 1986.

En relación con el cargo de agregado o asesor comercial, el informe del referido Ministerio indica que “los agregados y asesores comerciales se equiparan en su cargo y sus funciones están señaladas en el numeral 5° del artículo 283 del Estatuto Orgánico del sistema Financiero (Decreto 663/93)”.

En cuanto a la existencia de funcionarios designados en el cargo de consejero durante la vigencia del artículo 63 del Decreto 010 de 1992, y las normas en las que se pudieran regular de manera general las funciones correspondientes a tal cargo, el informe del ministerio de Relaciones Exteriores no contienen ninguna información.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional en principio es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, toda vez que las normas acusadas hacen parte de un Decreto con fuerza de Ley.

Fallo inhibitorio

2. Tal como lo señalan todos los intervinientes y lo corrobora la vista fiscal, el artículo 63 del Decreto 10 de 1992 fue expresamente derogado por el artículo 96 del Decreto 274 de 2000, cuyo tenor es el siguiente.

“ARTICULO 96.- Vigencia.- El presente Decreto tiene vigencia a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 10 de 1992 y el Decreto 1111 de 1995.”

Como puede apreciarse, la norma transcrita dispuso la derogatoria integral del Decreto al que pertenece el artículo acusado. En tal virtud, esta Corporación debe declararse inhibida para conocer de su constitucionalidad por carencia actual de objeto, en cuanto la disposición ya no está dentro del ordenamiento jurídico.

En efecto, reiterada jurisprudencia ha definido que, en ejercicio de su función de guardar la supremacía e integridad de la Constitución, la Corte debe conocer solamente de disposiciones que estén vigentes en el ordenamiento, salvo que, si no lo están, continúen produciendo efectos. En cambio, respecto de las normas demandadas que han perdido vigencia y no continúan surtiendo efectos o nunca los surtieron, el pronunciamiento de la Corte debe ser inhibitorio por carencia de objeto. De esta manera, solamente si la disposición acusada estuviera aun surtiendo efectos podría la Corte conocer la demanda incoada contra ella.

Algunos de los intervinientes hacen ver que la disposición acusada, a pesar de estar derogada, fue nuevamente plasmada en el artículo 83 del mencionado Decreto 274 de 2000. Éste dice así:

" DECRETO NUMERO 274 DE 2000

(febrero 22)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el art. 1o numeral 6º , de la ley 573 de 2000

DECRETA:

(...)

"ARTICULO 83.- Categorías.- El Gobierno Nacional, mediante decreto ejecutivo en el cual se señalen las funciones respectivas, podrá designar personas que presten servicios especializados a las Misiones en el exterior. Tal designación se efectuará en una de las siguientes categorías:

- a. Agregado.
- b. Consejero Especializado.
- c. Adjunto.
- d. Asesor.

"PARAGRAFO.- En el Decreto de nombramiento se indicará la entidad u organismo que asumirá los gastos que ocasione la designación, así como la categoría del servicio exterior a la cual se asimile dicho nombramiento."

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-292 de 2001, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto 274 de 2000, respecto del cargo general relativo al exceso en el ejercicio de las facultades conferidas al Presidente de la República por el numeral 6º del artículo 1 de la Ley 573 de 2000. No obstante, sobre el contenido normativo específico del artículo 83 que se acaba de transcribir, en ese fallo no se hizo ningún pronunciamiento.

De cualquier manera, como puede apreciarse la nueva disposición es muy similar a la derogada. No obstante, presenta algunas diferencias con ella que consisten en lo siguiente: i) ahora no se hace referencia a la transitoriedad o permanencia de las designaciones que puede hacer el ejecutivo; ii) las categorías en las cuales puede el ejecutivo hacer las designaciones no son exactamente iguales. iii) Los cargos a que aludía el artículo 63 del Decreto 10 de 1992 debían ejercerse bajo la dependencia jerárquica del jefe de la misión diplomática, como lo ordenaba el artículo 64 siguiente, al paso que aquellos a que se refiere

el artículo 83 del Decreto 274 de 2000 sólo deben ejercerse en coordinación con dicho jefe, como lo indica el artículo 84 de ese Decreto. Estas diferencias llevan a concluir que no se trata de la misma disposición, por lo cual la competencia de la Corte para llevar a cabo el examen de constitucionalidad del artículo 83 del nuevo Decreto 274 de 2000, bajo el argumento de una unidad normativa por reproducción de la norma, no se configura.

Por tal razón la Corte se declarará inhibida para conocer la demanda incoada en contra del artículo 63 del Decreto 10 de 1992.

VI. DECISIÓN.

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

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General