

C-814-14

Sentencia C-814/14

CARGOS DE DIRECTOR DE ACADEMIA DIPLOMATICA, DIRECTOR DE PROTOCOLO Y JEFES DE OFICINA ASESORA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Carácter de libre nombramiento y remoción

La Corte Constitucional luego de analizar los fundamentos legales, la naturaleza y las funciones establecidas a los cargos de “Director de la Academia Diplomática”, “Director de Protocolo” y “Jefes de Oficina Asesora”, determinó que el legislador no excedió sus atribuciones constitucionales al excluir los referidos empleos del régimen de carrera administrativa del Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, ya que se trata de cargos que por la naturaleza de sus funciones y el grado de confianza requerido para el ejercicio de sus responsabilidades son cargos que se deben clasificar como de libre nombramiento y remoción y en esa medida no se opone a la regla general del artículo 125 de la Constitución.

SERVICIO EXTERIOR Y CARRERA DIPLOMATICA Y CONSULAR-Regulación de los cargos de libre nombramiento y remoción

UNIDAD NORMATIVA-Causales de procedencia de integración

Es procedente integrar la unidad normativa cuando sea necesario para evitar que el fallo sea inocuo o resulte indispensable para pronunciarse de fondo sobre un asunto ya sea porque: a) la expresión demandada carece de un contenido deóntico claro unívoco, o de un ámbito regulador propio, por lo que es necesario incluir en el juicio de constitucionalidad otros enunciados normativos que la complementan y permitan conformar una proposición jurídica completa; b) se trata de un enunciado que se encuentre íntima e inescindiblemente relacionado con otra norma que parezca prima facie inconstitucional; c) resulta imprescindible para que el fallo no sea inocuo porque el contenido normativo se replica en otra disposición no acusada.

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Carácter excepcional

La aplicación de esta figura es excepcional por cuanto implica un control oficioso del

ordenamiento jurídico, en la medida en el juicio de validez recae sobre disposiciones que no fueron expresamente demandadas. Así mismo, restringe el carácter participativo de las acciones de inconstitucionalidad, en cuanto los intervinientes en el proceso no tienen la oportunidad de pronunciarse sobre los preceptos con los que se conformó la unidad y no fueron demandados.

UNIDAD NORMATIVA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Integración

CARRERA ADMINISTRATIVA-Propósito fundamental

El propósito fundamental del sistema de carrera es garantizar el ingreso y ascenso en los cargos públicos en condiciones de igualdad a fin de hacer efectivos los principios en que se funda el Estado social de derecho.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Acceso mediante concurso público de méritos

CARRERA ADMINISTRATIVA-Mérito como elemento esencial

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regla general y excepciones

CARGO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Competencia legislativa no supone facultad absoluta

La Corte se ha pronunciado sobre las condiciones que se deben llenar para que un determinado cargo público pueda ser clasificado por la ley como de “libre nombramiento y remoción” en el sentido que la facultad del legislador es restringida pues “la competencia legislativa para la definición de cargos de libre nombramiento y remoción no supone una facultad absoluta que pueda desvirtuar la propia regla general de la carrera administrativa” y concluyó que “el legislador solo está facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere la naturaleza de las cosas”, pues no puede invertir el orden constitucional que establece a la carrera administrativa como regla general.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Criterios admisibles para clasificación

EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Naturaleza

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Consideraciones a reunir atribución exceptiva/EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Consideraciones a reunir

La Corte reiteró que el ejercicio de la atribución exceptiva a efectos de señalar dentro de los cargos y empleos estatales los que habrán de considerarse como de libre nombramiento y remoción tiene que reunir las dos siguientes elementos: i) debe tratarse de cumplimiento de funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional y ii) referirse a aquellos cargos en los cuales es necesaria la confianza de los servidores que tienen a su cargo esa clase de responsabilidades.

DIRECTOR DE ACADEMIA DIPLOMATICA DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Nomenclatura y clasificación del cargo/CARGO DE DIRECTOR DE ACADEMIA DIPLOMATICA DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Propósito/CARGO DE DIRECTOR DE ACADEMIA DIPLOMATICA DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Funciones

DIRECTOR GENERAL DE PROTOCOLO DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Nomenclatura y clasificación del cargo/CARGO DE DIRECTOR GENERAL DE PROTOCOLO DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Propósito/CARGO DE DIRECTOR GENERAL DE PROTOCOLO DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Funciones

CARGO DE JEFES DE OFICINA ASESORA DE MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Categoría conformada por Jefe de Oficina Asesora de Planeación y Jefe de Oficina Asesora de Jurídica

JEFE DE OFICINA ASESORA DE PLANEACION DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Propósito/JEFE DE OFICINA ASESORA DE PLANEACION DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Funciones

JEFE DE OFICINA ASESORA DE JURIDICA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Propósito/JEFE DE OFICINA ASESORA DE JURIDICA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Funciones

Demanda de inconstitucionalidad contra los literales d, e y g del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000

Demandante: Jairo Villegas Arbeláez

Magistrada (e) Ponente:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D. C., cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y con el cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los literales d, e y g del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000 “por la cual se regula el servicio exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”, demanda que fue admitida mediante auto del 5 de mayo de 2014.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, publicada en el Diario Oficial N° 43906 de 20 de febrero de 2000:

DECRETO 274 DE 2000

(febrero 22)

“Por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular”

ARTICULO 6.- CARGOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION. Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

a. Viceministro.

- b. Secretario General.
- c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero.
- d. Director de la Academia Diplomática.
- e. Director del Protocolo.
- f. Subsecretarios.
- g. Jefes de Oficina Asesora.
- h. Empleos de cualquier nivel jerárquico adscritos al Despacho del Ministro o de los Viceministros, cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo.
- i. Agregado Comercial.
- j. Empleos de Apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, de conformidad con la definición contenida en el artículo 7o. de este Decreto.

PARAGRAFO PRIMERO. El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular.

El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador.

Sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular.

PARAGRAFO SEGUNDO. Exceptuase de lo previsto en este artículo el cargo de Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, o el cargo que hiciere sus

veces, el cual se proveerá con funcionarios que pertenecieren a la Carrera Diplomática y Consular y que cumplieren los requisitos para el efecto.

PARAGRAFO TERCERO. Los funcionarios inscritos en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular podrán ser designados en los cargos señalados en este artículo, por virtud de la equivalencia de que trata el artículo 12 de este estatuto, en los casos en que a ella hubiere lugar, o por comisión, cuando se configuraren las circunstancias consagradas en el artículo 51, relacionado con las comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción.

En los casos previstos en este párrafo, los cargos no pierden su carácter de libre nombramiento y remoción ni el funcionario sus derechos de Carrera.

2. DEMANDA

2.1. El actor solicita declarar inexecutable los literales demandados porque vulneran el artículo 125 de la Constitución Política. Fundamenta esta afirmación en los siguientes argumentos:

Señala que el artículo 125 de la Constitución de 1991 establece que el empleo público debe ser proveído, por regla general, mediante el sistema de carrera administrativa fundada en el concurso de méritos. En tal sentido, los cargos de libre nombramiento y remoción resultan ser la excepción a la regla, y como toda excepción, debe ser interpretada en forma restrictiva.

La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que el legislador sólo puede crear cargos de libre nombramiento y remoción cuando se encuentra fundamentado en el principio de razón suficiente porque la naturaleza de los mismos implica la adopción de decisiones políticas o su ámbito funcional responde a asuntos de confianza calificada.

Considera que los cargos demandados no responden a ninguna de las excepciones previstas, sino que por el contrario se inscriben en la órbita de asuntos técnico-administrativos de la planta global, por lo cual, existe la obligación constitucional de proveerlos a través del sistema de carrera administrativa.

Resalta que las funciones de los cargos de Director de la Academia Diplomática, Director de Protocolo y Jefes de Oficina Asesora no son atribuidas por la ley sino por el manual de funciones establecido en la Resolución 4026 de 2009, las cuales no pueden designarse sin concurso de méritos por ser de carácter técnico y estar regladas. Al respecto señaló que, el Director de la Academia Diplomática y Consular debe encargarse de los procesos de selección y ascenso de la carrera diplomática consular, asunto plenamente reglado y establecido en las disposiciones que ordenan el servicio exterior, la carrera diplomática y consular, el Director General de Protocolo debe encargarse de las actividades propias del protocolo relacionadas con el ceremonial diplomático del Estado y, por tanto, desempeña una función igualmente reglada. Finalmente, argumentó que los Jefes de Oficina Asesora de Planeación y Asesora Jurídica poseen funciones asentadas en un conocimiento específico, lo cual dista de ser un asunto de gobierno o de confianza.

3. INTERVENCIONES

3.1. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Coordinador del Grupo de Defensa Judicial del DAFP solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000 por carecer las alegaciones del actor de fundamentos fácticos y jurídicos atendibles. Para sustentar su petición argumentó que, conforme lo prevé el artículo 5 del Decreto 3355 de 2009, los cargos de Director de la Academia Diplomática y Director del Protocolo se encuentran adscritos directamente al Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, lo cual permite evidenciar que su ejercicio va aparejado de la especial confianza que implica el manejo de los temas relacionados con la carrera diplomática y consular y con el protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo tanto, resulta claro que se está en presencia de cargos de gerencia pública, que conllevan el ejercicio de responsabilidad directiva y que comportan en el desarrollo de su gestión una gran responsabilidad.

Advierte que las funciones ejercidas por los Jefes de Oficina Asesora consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente al Ministro y al Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores en el diseño y formulación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos institucionales para el efectivo cumplimiento de la misión de la entidad en los temas de su competencia.

Sostiene que los titulares de tales cargos de libre nombramiento y remoción asesoran y aconsejan a la alta dirección en temas definitorios que requieren de absoluta reserva, lo cual evidencia el especialísimo grado de confianza que demanda el ejercicio de tales empleos, más aún cuando en las relaciones exteriores del Estado colombiano está inmersa la soberanía nacional.

3.2 Universidad Católica de Colombia

El apoderado de esta entidad señala que en lo referente a los cargos de Director de Academia Diplomática, Director General de Protocolo y Jefes de Oficina Asesora se debe declarar la exequibilidad de la norma demandada. Sostienen que los referidos empleos deben ser de libre nombramiento y remoción en atención a que sus funciones demandan un alto grado de confianza en razón de la trascendencia de la responsabilidad administrativa que les es encomendada.

El grado de confianza que se requiere en el ejercicio de estos cargos es inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere la ejecución de estas funciones.

Finalmente, sostuvo que la calificación de estos cargos está dada por el artículo 5 de la Ley 909 de 2004, el cual no ha sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

3.3. Universidad Santo Tomas

Este interviniente indica que la Corte Constitucional en la sentencia C-553 de 2010 determinó un catálogo para enmarcar los cargos susceptibles de ser asignados por libre nombramiento y remoción. En este contexto, consideró que los cargos de Director de Academia Diplomática y Director de Protocolo no pueden ser asignados por libre nombramiento y remoción ya que no se encuentran dentro de los lineamientos que ha establecido esta Corporación.

Sobre el cargo de Director de Academia Diplomática sostuvo que al tener la función de realizar los procesos de selección y ascenso de la carrera diplomática, se debe entender como un cargo puramente administrativo, pues no tiene funciones directivas ni de manejo o conducción de la política institucional. Partiendo de la función propia de este cargo, se

puede inferir que un funcionario de carrera podría desempeñarlo ya que no requiere de una especial confianza, pues el proceso de selección y ascenso que realice el Director de Academia Diplomática se presume objetivo.

En relación con el cargo de Director del Protocolo, argumentó que al tener la función de encargarse de las actividades propias del protocolo relacionadas con el ceremonial diplomático del Estado, es evidente que no cumple con ninguno de los parámetros que ha establecido la Corte Constitucional para poder ser asignado por libre nombramiento y remoción, pues para desempeñar este cargo basta conocer los usos y las costumbres protocolarias que hayan sido aceptadas entre las Naciones, razón que excluye de plano que este cargo cumpla con funciones directivas, de manejo, conducción u orientación política o institucional, pues este cargo es evidentemente técnico-administrativo.

En lo que respecta al cargo de Jefes de Oficina Asesora expuso que estos cargos tienen como función la de dar consejo o dictamen, los cuales deben ajustarse a parámetros establecidos en las normas y desarrollos jurisprudenciales y, en el caso de la planeación, a técnicas y manuales que indican una metodología, sin que esto signifique que corresponde a los asesores fijar políticas, sino dictaminar acerca de su conformidad con el ordenamiento jurídico o con las reglas establecidas y aceptadas de la planeación.

Con base en lo anterior la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás estima que el Decreto Ley 274 de 2000 en su artículo 6 (parcial) es contrario al artículo 125 de la Constitución Política por desconocer la regla general de la carrera administrativa, y en consecuencia la norma debe ser declarada inexecutable.

3.4. Universidad Nacional de Colombia

De acuerdo con el propósito principal establecido en el referido manual para cada uno de los cargos acusado por el demandante, la Universidad Nacional realizó un análisis para determinar si los mismos pertenecen o no a la categoría de cargos de libre nombramiento y remoción.

En relación con el cargo de Director de la Academia Diplomática consideró que al tener como propósito principal dirigir los proceso de selección y ascenso de la carrera diplomática y consular, así como coordinar las actividades relacionadas con los cursos de formación,

capacitación, actualización y preparación de estudios e investigaciones, y ejecución de intercambios y cooperación académica, que apoyen la formulación de política exterior y mejoren las competencias de los funcionarios del Ministerio, se colige que se trata de un cargo con funciones principalmente académicas en el área de las relaciones internacionales y el servicio diplomático. Por lo anterior, concluye que el cargo no tiene las exigencias de confianza especialísima de que gozan los cargos de libre nombramiento y remoción, por lo tanto, el cargo de inconstitucionalidad debería estar llamado a prosperar.

Respecto al cargo de Director General de Protocolo señaló que el ejercicio de la función protocolaria está regido por los usos y costumbres de las actividades protocolarias y sobre todo por instrumentos internacionales, muchas de ellas parte del derecho internacional consuetudinario y por las normas del derecho interno colombiano.

Argumentó que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha adoptado un manual de protocolo cuyo objeto consiste en informar a las misiones diplomáticas, organismos internacionales y oficinas consulares, sobre la aplicación en Colombia del régimen de privilegios e inmunidades diplomáticas, en el cual se recogen normas de los instrumentos internacionales que regulan las relaciones diplomáticas entre Estados, por lo cual, no cabría predicar que el cargo de Director General de Protocolo pudiese ser considerado como un cargo de libre nombramiento y remoción.

Finalmente, se refiere al cargo de Jefe de Oficina Asesora, haciendo la precisión de que este cargo se divide en dos: i) el Jefe de Oficina Asesora de Planeación el cual tiene como propósito principal la asesoría en la formulación, seguimiento y evaluación de la política exterior y migratoria con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos misionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares; y, ii) el Jefe de Oficina Asesora de Jurídica encargado de brindar soporte jurídico a la Secretaría General y velar por la adecuada aplicación del derecho y coordinar la oportuna defensa jurídica de los intereses del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para el autor del presente concepto los cargos que pertenecen a la categoría de Jefe de Oficina Asesora se deben calificados como cargos de libre nombramiento y remoción de conformidad con los estándares establecidos en la sentencia C-514 de 1994.

3.4. Universidad Externado de Colombia

El Director del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia solicitó declarar exequibles las normas acusadas del Decreto Ley 274 de 2000 al estimar que las funciones desempeñadas por los cargos demandados implican un alto grado de confianza laboral especial, distinta a la de cualquier otro servidor público, y necesaria para el adecuado despliegue de la actividad consular y propia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación mediante concepto N° 5787 del 24 de junio de 2014 solicitó a la Corte declararse INHIBIDA para conocer de la presente demanda, por no ser posible asumir un estudio de fondo de la misma, dada su falta de certeza y suficiencia.

Para sustentar tal solicitud, manifiesta que el actor no expone en debida forma las razones por las cuales considera que las normas demandadas vulneran la Constitución, ni su escrito satisface las exigencias establecidas y decantadas por la jurisprudencia de la Corte.

El Ministerio Público no comparte que las funciones relacionadas con conocimientos técnicos o científicos per se no puedan ser exceptuadas del régimen de carrera, pues los cargos directivos son los encargados de diseñar las políticas que regirán el despliegue de las mismas, lo cual es un asunto de confianza calificada.

Señala que la fundamentación constitucional del actor para atacar la constitucionalidad de la norma acusada no logra generar una duda que permita efectuar un pronunciamiento de fondo sobre los mismos.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra una disposición que hace parte de una ley de la República.

1.1 Integración de la Unidad Normativa

Es procedente integrar la unidad normativa cuando sea necesario para evitar que el fallo sea inocuo o resulte indispensable para pronunciarse de fondo sobre un asunto ya sea porque:

- a) la expresión demandada carece de un contenido deóntico claro unívoco, o de un ámbito regulador propio, por lo que es necesario incluir en el juicio de constitucionalidad otros enunciados normativos que la complementan y permitan conformar una proposición jurídica completa;
- b) se trata de un enunciado que se encuentre íntima e inescindiblemente relacionado con otra norma que parezca prima facie inconstitucional;
- c) resulta imprescindible para que el fallo no sea inocuo porque el contenido normativo se replica en otra disposición no acusada[2].

La aplicación de esta figura es excepcional por cuanto implica un control oficioso del ordenamiento jurídico, en la medida en el juicio de validez recae sobre disposiciones que no fueron expresamente demandadas. Así mismo, restringe el carácter participativo de las acciones de inconstitucionalidad, en cuanto los intervinientes en el proceso no tienen la oportunidad de pronunciarse sobre los preceptos con los que se conformó la unidad y no fueron demandados. Por tal razón, la interpretación de las causales anteriores debe ser restrictiva[3].

Las pautas anteriores permiten concluir que en esta oportunidad hay lugar a la integración normativa, en virtud de la conexidad temática entre los numerales demandados del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000, y el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004 que no fue demandado, pero que se refieren a la clasificación de los empleos públicos, la carrera administrativa, la gerencia pública y establece sus excepciones.

En efecto, el numeral 2 dispone que: los cargos de “libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

- a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto". (Negrilla fuera del texto original).

Como puede observarse, entre el aparte normativo señalado y las disposiciones demandadas existe un vínculo material y una conexidad temática entre ellos, en la medida en que en ambos casos se establece de forma excepcional que los cargos de Director de la Academia Diplomática, Director del Protocolo y jefes de Oficina Asesora, son cargos de libre nombramiento y remoción pues cumplen funciones de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices en la Administración Central del Nivel Nacional.

De este modo, como estas normas parten del supuesto fundamental de que por excepción los cargos de Director de la Academia Diplomática, Director del Protocolo y jefes de Oficina Asesora son de libre nombramiento y remoción, se debe integrar la unidad normativa, con el objeto de garantizar los efectos jurídicos del fallo de constitucionalidad.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

El ciudadano Jairo Villegas Arbeláez considera que los literales d, e y g del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000, vulneran el artículo 125 de la Constitución Política que ordena que el empleo público debe ser proveído, por regla general, mediante el sistema de carrera administrativa a través de concurso de méritos. En tal sentido los cargos de libre nombramiento y remoción son ser la excepción a la regla, y como toda excepción, debe ser interpretada en forma restrictiva.

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional, señala el demandante, ha establecido que el Legislador sólo puede crear cargos de libre nombramiento y remoción cuando se encuentra fundamentado en el principio de razón suficiente porque la naturaleza de los mismos implica la adopción de decisiones políticas o su ámbito funcional responde a asuntos de confianza calificada. Por lo anterior, señala que los cargos demandados no responden a ninguna de las excepciones previstas, sino que por el contrario se inscriben en la órbita de asuntos técnico-administrativos de la planta global, por lo cual existe la obligación constitucional de proveerlos a través del sistema de carrera administrativa.

Sustenta su posición en el hecho de que las funciones atribuidas a los cargos demandados están establecidas en la Resolución 4026 de 2009 y no en la ley, y no asignarse sin concurso de méritos por ser técnicas y regladas.

Todos los intervinientes, a excepción de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Santo Tomas, solicitaron la declaratoria de exequibilidad de los literales acusados. La Universidad Nacional de Colombia considera que los cargos de Director de Academia Diplomática y Director General de Protocolo no deberían ser considerados en la categoría de cargos de libre nombramiento y remoción, por lo que deben ser declarados inexequibles, a diferencia del cargo de Jefe de Oficina Asesora (de Planeación y Jurídica) que si debería pertenecer a la referida categoría.

La Universidad Santo Tomas considera que en atención a las funciones de los cargos demandados al considéralos de libre nombramiento y remoción se desconoce lo preceptuado en el artículo 125 de la Constitución Política, razón suficiente para declarar la inexequibilidad de los literales d, e y g del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000.

Por su parte, el Ministerio Público considera que el actor no expone en debida forma las razones por las cuales considera que las normas demandadas vulneran la Constitución, ni su escrito satisface las exigencias establecidas y decantadas por la jurisprudencia de la Corte en relación con los criterios de certeza y suficiencia.

A partir de lo expuesto, el problema jurídico que se plantea consiste en determinar si la inclusión de los Cargos de Director de la Academia Diplomática, Director del Protocolo y Jefes de Oficina Asesora entre los empleos de libre nombramiento y remoción, conforme lo hizo el Decreto Ley 274 de 2000 - y su exclusión del régimen de carrera propio de otros

funcionarios de la misma entidad-, vulneran el artículo 125 de la Constitución.

Para resolver el cargo la Sala hará referencia a la carrera administrativa como regla general en la estructura de la función pública y sus excepciones y con base en ello realizará el análisis concreto del cargo.

3. La carrera administrativa como regla general en la estructura de la función pública y sus excepciones

De conformidad con el inciso 1 del artículo 125 de la Constitución Política, los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera con el objeto de determinar los méritos y calidades de los aspirantes, los cuales están sujetos al previo cumplimiento de los requisitos y condiciones fijadas por la ley para su ingreso y ascenso, y a su vez, el retiro de dichos cargos se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por incurrir en una violación del régimen disciplinario o por las demás causales previstas en la Constitución y la ley.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre el propósito fundamental por el cual la Constitución de 1991 establece la carrera administrativa como regla general para el ingreso de todo servidor público, al señalar que “en todo caso, el propósito fundamental del sistema de carrera es garantizar el ingreso y ascenso en los cargos públicos en condiciones de igualdad a fin de hacer efectivos los principios en que se funda el Estado Social de Derecho”[4]. En esa medida, advirtió que el carácter de regla general está directamente derivado de las provisiones constitucionales, las cuales se materializan a través del sistema de méritos propio de la carrera administrativa.

Sobre la regla de la carrera administrativa y el concurso público, en sentencia T-294 de 2011, esta Corporación concluyó que estos buscan “garantizar el mérito en el acceso a la administración pública y con ello erradicar los criterios subjetivos, irracionales o arbitrarios en el nombramiento en cargos públicos, como principio general tanto para el régimen general como para los regímenes especiales o específicos, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, y busca garantizar los fines superiores del Estado como la calidad de los funcionarios para desempeñar funciones públicas y con ello garantizar el interés general, la calidad, eficiencia, eficacia, economía como principios rectores de la administración pública”.

El concurso de méritos es el mecanismo adecuado e idóneo por excelencia para el acceso a cargos públicos; sin embargo, la Constitución establece excepciones a dicha regla, entre las que se encuentran los cargos de elección popular, los de trabajadores oficiales, los de libre nombramiento y remoción y los demás que determine la ley. En este sentido, esta Corporación ha sostenido que, la aplicación general de la carrera administrativa como mecanismo para el acceso al empleo público encuentra justificación en el propio texto constitucional, con lo cual, se impone al legislador una necesidad correlativa de interpretar restrictivamente las disposiciones que permiten excluir ciertos cargos de dicho régimen general, y el legislador no se encuentra facultado para desnaturalizar la regla general que es el sistema de carrera administrativa para la función pública[5].

La Corte se ha pronunciado sobre las condiciones que se deben llenar para que un determinado cargo público pueda ser clasificado por la ley como de “libre nombramiento y remoción” en el sentido que la facultad del legislador es restringida pues “la competencia legislativa para la definición de cargos de libre nombramiento y remoción no supone una facultad absoluta que pueda desvirtuar la propia regla general de la carrera administrativa[6]” y concluyó que “el legislador solo está facultado constitucionalmente para determinar las excepciones a la carrera administrativa, siempre y cuando no altere la naturaleza de las cosas”, pues no puede invertir el orden constitucional que establece a la carrera administrativa como regla general[7].

En sentencia C-195 de 1994 esta Corporación indicó que para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que tener en cuenta aquellos que la Constitución establece, (art. 125), y aquellos que determine la ley, siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política y en este orden se debe indagar si: i) tiene fundamento legal; ii) existe 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, iii) la naturaleza del cargo.

En sentencias C-514 de 1994 al revisar las normas la enumeración de cargos de carrera en la Contraloría General de la Nación, esta Corporación señaló 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.” Y en el mismo sentido, en la sentencia C- 405 de 1995, indicó que “la prevalencia de la regla general de la carrera administrativa (...) admite que sólo por excepción es posible la exclusión legal de algunos funcionarios o servidores públicos cuando se presente este tipo de relación de confianza o de intuitu personae o de las responsabilidades de dirección”.

En sentencia C-1177 de 2001 la Corte reiteró que el ejercicio de la atribución exceptiva a efectos de señalar dentro de los cargos y empleos estatales los que habrán de considerarse como de libre nombramiento y remoción tiene que reunir las dos siguientes elementos: i) debe tratarse de cumplimiento de funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional y ii) referirse a aquellos cargos en los cuales es necesaria la confianza de los servidores que tienen a su cargo esa clase de responsabilidades[8].

En relación con ciertos cargos en el Servicio Exterior del Estado colombiano, en la referida sentencia, la Corte determinó que si bien éstos no implicaban el ejercicio de funciones de dirección, conducción u orientación institucional, sí exigían un nivel de especial confianza para el cumplimiento de sus responsabilidades, por lo cual, concluyó, que podían ser exceptuados del régimen de carrera mediante su clasificación como de libre nombramiento y remoción.

En síntesis, el empleo de libre nombramiento y remoción deberá corresponder a una de las siguientes categorías que están estrechamente ligadas a la naturaleza y funciones del cargo en particular:

- i) Que el cargo tenga asignadas funciones directivas, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se definan o adopten políticas públicas; o
- ii) Que el cargo tenga asignadas funciones y responsabilidades que exijan un nivel especial

y cualificado de confianza, adicional al que se le puede exigir a todo servidor público. La jurisprudencia constitucional ha precisado que el nivel de confianza especial que se exige en este requisito se refiere a aquella que por naturaleza misma de las funciones a realizar demanda un mayor grado de reserva por parte de la persona que las ejecuta, es decir, a la confianza inherente al manejo de asuntos que pertenecen al 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[9].

Esta Corporación ha considerado que no es necesario que concurren ambas condiciones, basta con la presencia de una sola de ellas para justificar la decisión legislativa de exceptuarlo de la regla general de la carrera administrativa y catalogarlo como de libre nombramiento y remoción.

Con base en estos criterios, pasa la Corte a analizar si las disposiciones demandadas se ajustan o no a la preceptiva constitucional.

Caso concreto

Con el fin de determinar si los cargos de “Director de la Academia Diplomática”, “Director de Protocolo” y “Jefes de Oficina Asesora” contenidos en los literales d, e y g del artículo 6 del Decreto Ley 274 de 2000 deben ser provistos mediante el régimen de carrera resulta necesario examinar la definición de sus responsabilidades y funciones. Para ello, se debe recurrir a los dispuesto en la Resolución 4026 de 2009, “por la cual se establece el manual de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta del Ministerio de Relaciones Exteriores” y en el artículo 5 de la Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

1. Director de la Academia Diplomática

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Director de la Academia Diplomática la Resolución No. 4026 de 2009, dentro del aparte de “Propósito principal y descripción de funciones esenciales”[10], establece que se trata de un cargo del nivel directivo[11], que tiene como propósito principal dirigir los procesos de selección y ascenso de la Carrera Diplomática y Consular, de conformidad con lo establecido en las

disposiciones que regulan el Servicio Exterior y la Carrera Diplomática y Consular, así como coordinar las actividades relacionadas con los cursos de formación; capacitación y actualización; preparación de estudios e investigaciones, y ejecución de intercambios y cooperación académica, que apoyen la formulación de la política exterior y mejoren las competencias de los funcionarios del Ministerio.

Entre sus funciones esenciales están las de dirigir el proceso de selección de aspirantes para el ingreso a la Academia Diplomática, la realización de concursos de ingreso, programación y ejecución de cursos de capacitación, orientación preparación y actualización de cursos de formación, presentación de informes sobre rendimiento académico de los alumnos y dirigir estudios e investigaciones que adelante directamente el Ministerio o por conducto de instituciones de educación pública y privada para apoyar la formulación de la política migratoria, en coordinación con los Viceministros y dependencias pertinentes.

Adicionalmente, el artículo 5, numeral 2, literal a de la Ley 909 de 2004[12], “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, exceptúa de la carrera administrativa el cargo de Director de la Academia Diplomática al considerar que dicho cargo es de libre nombramiento y remoción por cuanto ejerce funciones de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices en la Administración Central del Nivel Nacional.

En este orden, es constitucionalmente admisible la exclusión del cargo de Director de la Academia Diplomática del régimen de carrera administrativa, en la medida en que en él concurren con claridad los dos elementos que permiten clasificar el cargo de libre nombramiento y remoción, conforme la jurisprudencia constitucional:

i) Se trata de un cargo directivo clasificado en el artículo 5 de la Ley 909 de 2004 de libre nombramiento y remoción porque incluye funciones de dirección, conducción y orientación de la política institucional en el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con los procesos de selección, orientación y direccionamiento de cursos de formación para el apoyo en la formulación de la política exterior, es decir, cumple funciones de direccionamiento general, de formulación de políticas y directrices institucionales y de adopción de planes

programas y proyectos, en las áreas a su cargo -procesos de selección y capacitación-.

ii) En atención a que mediante la gestión de la Academia Diplomática se desarrolla todo el proceso de selección, ingreso, ascenso y evaluación de quienes ingresan a la carrera diplomática y Consular, es claro para la Sala que el cargo de Director de dicha Academia exige un nivel especial y cualificado de confianza, adicional a la que se reclama de todo servidor público, por parte de quien lo desempeñe, en la medida en que involucra una responsabilidad administrativa trascendental en el recurso humano que hace parte del servicio diplomático y consular.

Por las razones anteriores, la Corte concluye que el Legislador no excedió sus atribuciones constitucionales al excluir del régimen de carrera administrativa del servicio exterior de la república y la Carrera Diplomática y Consular el cargo de Director de la Academia Diplomática, ya que se trata de un cargo cuya naturaleza y funciones son propias de un empleo de libre nombramiento y remoción y en esa medida no se opone a la regla general del artículo 125 de la Constitución, en consecuencia, se declarará exequible el literal d del artículo 6 del Decreto-Ley 274 de 2000.

2. Director General de Protocolo.

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Director General de Protocolo, la Resolución No. 4026 de 2009 establece que se trata de un cargo del nivel directivo[13], que tiene como labor principal dirigir, asesorar y supervisar las actividades propias de protocolo, en especial las relacionadas con el ceremonial diplomático del Estado, así como la acreditación, audiencias protocolarias y privilegios e inmunidades de las misiones extranjeras y su personal diplomático y administrativo.

Entre sus funciones esenciales están las de preparar, organizar, coordinar y vigilar el cumplimiento de las normas pertinentes en todos los actos o ceremonias a las que concurra el Presidente de la República y en los que participen miembros del Cuerpo Diplomático o funcionarios oficiales extranjeros, dirigir el trámite de las solicitudes de audiencias protocolarias de los Jefes de Misiones Extranjeras, funcionarios oficiales extranjeros y funcionarios de organismos internacionales con el Presidente de la República; gestionar ante las autoridades nacionales la aplicación de los privilegios e inmunidades a que tengan derecho las misiones extranjeras, asistir técnicamente a la Dirección de Gestión Jurídica

Internacional y a los Despachos de los Viceministerios, en la negociación de acuerdos internacionales, en aquellos aspectos relativos a privilegios e inmunidades y emitir conceptos.

Asimismo, el artículo 5, numeral 2, literal a de la Ley 909 de 2004[14], “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, exceptúa de la carrera administrativa el cargo de Director General de Protocolo al considerar que dicho cargo es de libre nombramiento y remoción por cuanto ejerce funciones de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices en la Administración Central del Nivel Nacional.

Para la Sala es constitucionalmente admisible la exclusión del cargo de Director General de Protocolo del régimen de carrera administrativa, en la medida en que en él concurren con claridad los dos elementos alternativos exigidos por la jurisprudencia constitucional:

i) Se trata de un cargo directivo cuyas funciones específicas, según el artículo 5 de la Ley 909 de 2004, incluyen las de dirección, conducción y orientación institucional en el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con la formulación de políticas y directrices institucionales y de adopción de planes programas y proyectos.

ii) Es un empleo que exige un nivel especial y cualificado de confianza en la persona que lo ejerza, pues el grado de confidencialidad necesario en el ejercicio de este cargo, es inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere la ejecución de las referidas funciones.

Por las razones anteriores, no desconoce el artículo 125 de la Constitución la exclusión de éste cargo del régimen de carrera administrativa del Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, en cuanto la naturaleza de las funciones y el grado de confianza requerido para la atención de las solicitudes de Misiones Diplomáticas extranjeras en el trámite de privilegios e inmunidades para la misma, entre otras funciones a cargo justifican que se clasifique como un empleo de libre nombramiento y remoción, en consecuencia, se declarará exequible el literal e del artículo 6 del Decreto-Ley 274 de 2000.

3. Jefes de Oficina Asesora

La categoría de Jefes de Oficina Asesora está conformada por: i) el Jefe de Oficina Asesora de Planeación y ii) el Jefe de Oficina Asesora de Jurídica, de los cuales se hará una breve referencia a continuación.

i) Jefe de Oficina Asesora de Planeación

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Jefe de Oficina Asesora de Planeación, la Resolución No. 4026 de 2009 establece que se trata de un cargo del nivel asesor, que tiene como propósito principal asesorar a las diferentes dependencias en la formulación, seguimiento y evaluación de la política exterior y migratoria, plan estratégico, planes operativos anuales, programas y proyectos con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos misionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fondo Rotatorio adscrito y las Misiones Diplomáticas y Oficina Consulares.

Entre sus funciones esenciales están las de asesorar al Ministro en el diseño y formulación de las políticas, estrategias, planes programas y proyectos institucionales para el efectivo cumplimiento de la misión de la entidad, preparar, en coordinación con el Despacho del Ministro, los Viceministros y la Secretaría General, la formulación y evaluación de la política exterior y migratoria, asesorar a las dependencias del Ministerio en la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos institucionales y en los procesos de planeación y programación presupuestal, entre otras.

ii) Jefe de Oficina Asesora de Jurídica

En cuanto a la nomenclatura y clasificación del cargo de Jefe de Oficina Asesora de Jurídica, la Resolución No. 4026 de 2009 establece que se trata de un cargo del nivel asesor, que tiene como propósito principal brindar soporte jurídico a la Secretaría General y demás áreas del Ministerio sobre temas de derecho público y privado en la legislación nacional, velar por su adecuada aplicación y coordinación la adecuada y oportuna defensa jurídica de los intereses del Ministerio de Relaciones Exteriores y de su Fondo Rotatorio adscrito, en el ámbito nacional y en las misiones colombianas acreditadas en el exterior, y los proceso de contratación y cobro coactivo de la entidad y su Fondo Rotatorio adscrito.

Como funciones esenciales, entre otras, están las de establecer, diseñar y proponer al Ministro, políticas, planes, programas y procedimientos que aseguren la adecuada y oportuna defensa jurídica de los intereses del Ministerio de Relaciones Exteriores y de su Fondo Rotatorio adscrito, en el ámbito nacional y en las misiones colombianas acreditadas en el exterior, coordinar la elaboración de los conceptos y los estudios que se requieren sobre el ordenamiento jurídico interno aplicable al Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinar el seguimiento y análisis del comportamiento de los fallos de las autoridades judiciales nacionales relacionados con las funciones y gestión del Ministerio y proponer las políticas de prevención del daño antijurídico del Ministerio y de su Fondo Rotatorio y coordinar la preparación de los instrumentos necesarios con destino a las diferentes dependencias y misiones.

El artículo 5 de la Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, clasifica como excepción de la carrera administrativa los cargos de libre nombramiento y remoción de Jefes de Oficina Asesora de Jurídica y de Planeación al considerar que dichos cargos ejercen funciones de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices en la Administración Central del Nivel Nacional.

Es constitucionalmente admisible la exclusión de los cargos de Jefes de Oficina Asesora del régimen de carrera administrativa, en la medida en que en él concurren con claridad los dos elementos alternativos exigidos por la jurisprudencia constitucional:

i) Se trata de cargos del nivel asesor cuyas funciones específicas, según el artículo 5 de la Ley 909 de 2004[15], incluyen las de dirección, conducción y orientación de la política institucional en el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con la formulación de políticas y directrices institucionales y de adopción de planes programas y proyectos.

ii) Estos empleos a todas luces exigen un nivel especial y cualificado de confianza en la persona que lo ejerza, pues el grado de confidencialidad necesaria en el ejercicio de estos cargos, es inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requiere la ejecución de las referidas funciones.

En la misma medida, aunque el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004 no fue

demandado, pero por excepción a la carrera administrativa también clasifica los cargos de Director de la Academia Diplomática, Director del Protocolo y jefes de Oficina Asesora como de libre nombramiento y remoción por cuanto cumplen funciones de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices dentro de la Administración Central del Nivel Nacional, la Corte procedió a la conformar la unidad normativa con estos apartes, en virtud de su conexidad temática. En consecuencia, se declarará la exequibilidad de los referidos cargos contenidos en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004.

4. Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional luego de analizar los fundamentos legales, la naturaleza y las funciones establecidas a los cargos de “Director de la Academia Diplomática”, “Director de Protocolo” y “Jefes de Oficina Asesora”, determinó que el legislador no excedió sus atribuciones constitucionales al excluir los referidos empleos del régimen de carrera administrativa del Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, ya que se trata de cargos que por la naturaleza de sus funciones y el grado de confianza requerido para el ejercicio de sus responsabilidades son cargos que se deben clasificar como de libre nombramiento y remoción y en esa medida no se opone a la regla general del artículo 125 de la Constitución.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados, los empleos de “Director de la Academia Diplomática”, “Director de Protocolo” y “Jefes de Oficina Asesora”, contenidos en los literales d, e y g del artículo 6 del Decreto - Ley 274 de 2000.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados, los empleos de “Director de la Academia Diplomática”, “Director de Protocolo” y “Jefes de Oficina Asesora”, contenidos en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 909 de 2004.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente con permiso

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrado (e)

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

[1] Por la cual se establece el manual específico de funciones y de competencias laborales para los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

[2] En la Sentencia C-539/99, se enunciaron las hipótesis que permiten la integración de la unidad normativa: “Excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos. En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo. Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”. Sobre integración de la proposición jurídica pueden consultarse las Sentencias C-916-10, C-125-13, C-105-13 y C-528-13, entre otras.

[3] Sobre el carácter excepcional de la conformación de la unidad normativa, cfr. la sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Se demandó la inconstitucionalidad del párrafo del Artículo 1 de la Ley 1393 de 2009, que establece una presunción de culpa o dolo en material ambiental por las infracciones a la legislación en

esta material. Pese a que varios de los intervinientes solicitaron la integración normativa con disposiciones legales con un contenido similar, con fundamento en el carácter excepcional de la figura, la Corte negó la petición, argumentando que la norma cuestionada constituía un enunciado completo e independiente cuyo contenido podía determinarse por sí solo, que aunque algunas de sus expresiones se encontraban reproducidas en otros preceptos no demandados, se referían a hipótesis fácticas distintas, y que la mera similitud no hacía imperiosa la integración. Concluye entonces que “no procede la integración de la unidad normativa y, por lo tanto, el examen de constitucionalidad habrá de recaer exclusivamente sobre el contenido normativo demandado y bajo el cargo formulado”.

[4] Sentencias C-475 de 1999 y C-161 de 2003, entre otras.

[5] Sentencias C-195 de 1994 y C-1230 de 2005, entre otras.

[6] Sentencia C-312 de 2003.

[7] Sentencia C-195 de 1994.

[8] Criterio reiterado en las sentencias C-161 de 2003, C-312 de 2003, C-553 de 2010, C-284 de 2011, SU-448 de 2011 y SU-539 de 2012.

[9] Sentencia C-514 de 1994.

[10] “II. PROPÓSITO PRINCIPAL.

Dirigir los procesos de selección y ascenso de la Carrera Diplomática y Consular, de conformidad con lo establecido en las disposiciones que regulan el Servicio Exterior y la Carrera Diplomática y Consular, así como coordinar las actividades relacionadas con los cursos de formación; capacitación y actualización; preparación de estudios e investigaciones, y ejecución de intercambios y cooperación académica, que apoyen la formulación de la política exterior y mejoren las competencias de los funcionarios del Ministerio.

III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES.

1. Dirigir el proceso de selección de aspirantes para el ingreso a la Academia Diplomática.

2. Dirigir la realización de los concursos de ingreso a la Carrera Diplomática y Consular, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales que la regulan.

3. Dirigir la programación y ejecución de los cursos de capacitación y examen de idoneidad profesional para ascenso dentro de la Carrera Diplomática y Consular.

4. Orientar la preparación y actualización de los cursos de formación, capacitación, actualización y demás programas de estudio de la Academia, de conformidad con lo previsto en las disposiciones que regulan el Servicio Exterior y la Carrera Diplomática y Consular y con los intereses y prioridades definidas por el Despacho del Ministro y los Viceministerios. 5. Dirigir la presentación de los informes sobre el rendimiento académico de los alumnos de la Academia, así como la información sobre el rendimiento académico de los cursos de capacitación y de actualización para el ascenso y para permanencia en el rango de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, de conformidad con las normas legales vigentes.

5. Dirigir la presentación de los informes sobre el rendimiento académico de los alumnos de la Academia, así como la información sobre el rendimiento académico de los cursos de capacitación y de actualización para el ascenso y para permanencia en el rango de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, de conformidad con las normas legales vigentes.

6. Dirigir estudios e investigaciones que adelante directamente el Ministerio o por conducto de instituciones de educación pública y privada para apoyar la

7. formulación de la política exterior y migratoria, en coordinación con los Viceministerios y dependencias pertinentes.

8. Promover y ejecutar programas de intercambio y cooperación académica con instituciones similares o con instituciones de educación superior del país y del exterior, en temas relacionados con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

9. Brindar apoyo académico y técnico a la Dirección de Talento Humano en los programas de capacitación, formación, inducción y reinducción de los funcionarios del Ministerio, con fundamento en las directrices y criterios establecidos por la Secretaría General.

10. Definir y coordinar los procesos internos para la selección de los funcionarios del Ministerio que aspiren al otorgamiento de becas de estudio en el país o fuera de él.

12. Contribuir al continuo desarrollo profesional de los funcionarios del Ministerio de manera que puedan atender y servir eficazmente a los requerimientos y objetivos de la política exterior y fortalecer su capacidad negociadora.

13. Coordinar la preparación y elaboración de publicaciones sobre temas de interés en materia de política exterior y promover su divulgación.

14. Dirigir las actividades relacionadas con la organización, custodia y prestación de los servicios de biblioteca, centro de documentación y hemeroteca para el Ministerio y el público en general.

15. Coordinar las actividades necesarias para el funcionamiento del Consejo Académico de la Academia Diplomática y el desarrollo de las funciones asignadas a este órgano en el Decreto Ley 274 de 2000 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

16. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia a su cargo”.

[11] En la Resolución No. 4026 de 2009, de acuerdo con los niveles administrativos señalados, identifica como del nivel DIRECTIVO al empleo de DIRECTOR DE ACADEMIA DIPLOMATICA, código 0086, grado 22.

[12] “Ley 909 de 2004, Artículo 5º. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto. (resaltado fuera del texto original)

(...)”

[13] En la Resolución No. 4026 de 2009, de acuerdo con los niveles administrativos señalados, identifica como del nivel DIRECTIVO al empleo de DIRECTOR GENERAL DE PROTOCOLO, código 0087, grado 22.

[14] “Ley 909 de 2004, Artículo 5º. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la

adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto. (resaltado fuera del texto original)

(...)"

[15] "Ley 909 de 2004, Artículo 5º. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

En la Administración Central del Nivel Nacional:

Ministro; Director de Departamento Administrativo; Viceministro; Subdirector de

Departamento Administrativo; Consejero Comercial; Contador General de la Nación; Subcontador General de la Nación; Superintendente, Superintendente Delegado e Intendente; Director y Subdirector de Unidad Administrativa Especial; Secretario General y Subsecretario General; Director de Superintendencia; Director de Academia Diplomática; Director de Protocolo; Agregado Comercial; Director Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo; Subdirector Administrativo, Financiero, Administrativo y Financiero, Técnico u Operativo, Director de Gestión; Jefes de Control Interno y de Control Interno Disciplinario o quien haga sus veces; Jefe de Oficina, Jefes de Oficinas Asesoras de Jurídica, Planeación, Prensa o de Comunicaciones; Negociador Internacional; Interventor de Petróleos, y Capitán de Puerto. (resaltado fuera del texto original).

(...)