



Bogotá, D.C., 3 de octubre de 2025.

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Ciudad

Expediente: D-16660

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Andrés Gustavo Pérez Medina, contra el artículo 54 (parcial) del Decreto Ley 1792 de 2000, *“Por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial”*.

Concepto No.: 7514

De acuerdo con lo establecido en los artículos 242, numeral 2 y 278, numeral 5, de la Constitución Política, procedo a rendir el concepto de rigor, en relación con la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante esa Corporación por el ciudadano Andrés Gustavo Pérez Medina, contra el artículo 54 (parcial) del Decreto 1792 de 2000.

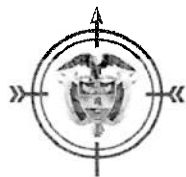
I. ANTECEDENTES

El 06 de junio de 2025, el accionante interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la expresión que se subraya del artículo 54 del Decreto 1792 de 2000, por considerar que desconoce los artículos 1, 13, 25, 26, 28 y 53 de la Carta Política, así como los artículos 2 del Convenio 1 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 7.d) del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, y 24 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre:

ARTICULO 54. JORNADA DE TRABAJO. *Los servidores públicos, deben prestar sus servicios dentro de la jornada legal de ocho (8) horas o la reglamentaria de la respectiva repartición, unidad o dependencia, sin perjuicio de la permanente disponibilidad.*

La magistrada sustanciadora, mediante Auto del 21 de julio de 2025, inadmitió la demanda porque los reparos formulados no reunieron los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, necesarios para estructurar un cargo de inconstitucionalidad, ni cumplieron con la carga argumentativa específica que se requiere para plantear el cargo por omisión legislativa relativa, inicialmente presentado, ni por la vulneración del principio de igualdad.

El 25 de julio de 2025, el demandante presentó escrito de corrección y eliminó algunos de los cargos presentados, los de la omisión legislativa relativa y desconocimiento del principio de progresividad.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Por lo anterior, mediante Auto del 13 de agosto de 2025, la magistrada sustanciadora admitió la demanda, ordenó fijar en lista el proceso por el término de 10 días, y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. Esta decisión fue comunicada a la Procuraduría el 25 de agosto de 2025.

En la presentación de la demanda, y en su corrección, el accionante argumentó que en el caso se presentan circunstancias que enervan los efectos de la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-024 de 1998. En esta decisión, la Corte Constitucional examinó el artículo 60 del Decreto 1214 de 1990, *“por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”*, que establecía la jornada de trabajo de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, *“sin perjuicio de la permanente disponibilidad”*.

Lo anterior, porque, según el demandante (i) existe un cambio en el parámetro de control¹, pues en Sentencia C-024 de 1998 la constitucionalidad del artículo 60 del Decreto 1214 de 1990 no se analizó a partir de los derechos al descanso y a la desconexión laboral, derivados del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, ni del derecho a la igualdad, y (ii) ha acontecido una modificación en el significado material de la Constitución², ya que es a partir de las nuevas dinámicas laborales, que tales derechos surgen como derechos humanos fundamentales, objeto de protección inmediata por parte del juez constitucional³, y que la decisión anterior se limitó al análisis del criterio de idoneidad, sin aplicar el *test* de necesidad ni de proporcionalidad en sentido estricto.

Igualmente, sostiene que (iii) existe una variación del contexto normativo del objeto de control⁴, pues aunque el artículo 54 del Decreto 1792 de 2000 *“modificó el artículo 60 del Decreto 1214 de 1990, la norma demandada se integró a un sistema normativo diferente que exige tener en cuenta las garantías del derecho al descanso y a la desconexión laboral como elementos que se integran al derecho al trabajo y a la dignidad humana, al punto de tratarse de verdaderos derechos irrenunciables”*.

Sobre el punto, en Auto del 21 de julio de 2025, la magistrada sustanciadora indicó que aunque en este caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en sentido formal, la verificación respecto de la cosa juzgada en sentido material corresponde a la Sala Plena de la Corporación, sin hacer alguna referencia particular en el Auto del 13 de agosto de 2025.

En estos términos, la magistrada sustanciadora admitió los siguientes cargos:

- Vulneración de los derechos al descanso y a la desconexión laboral, como garantías mínimas del derecho al trabajo. El accionante se refiere a la forma en que la Constitución⁵ y la jurisprudencia⁶ abordan las garantías del derecho

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-327 de 2016.

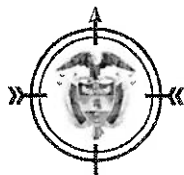
² Corte Constitucional. Sentencia C-233 de 2021.

³ Corte Constitucional. Sentencias C-171 de 2020, C-212 de 2022, C-331 de 2023.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2016.

⁵ Artículos 1º, 25 y 53 de la Carta Política.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-837 de 2000, T-1005 de 2007, C-171 de 2020, C-103 de 2021 y C-331 de 2023, SU-296 de 2023.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

al trabajo y delimitan las obligaciones necesarias para su configuración, para destacar que el derecho al descanso es una garantía mínima de los trabajadores, un derecho humano y fundamental, irrenunciable, que se concreta en la limitación de la jornada de trabajo. Alude al derecho al descanso en el marco internacional y a su aplicación a partir del bloque de constitucionalidad⁷.

Igualmente, afirma que la Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la desconexión laboral como parte del derecho al descanso, su carácter de derecho fundamental y derecho humano, y que *“permite que las personas desarrollen su proyecto de vida”, e “implica que la persona no pueda ser contactada por ningún medio o herramienta física o digital luego de cumplir razonablemente las actividades que le fueron confiadas.”*⁸.

En tal sentido, el demandante señala que la expresión cuestionada, *“confiere un mandato expreso que implica que, incluso fuera de la jornada laboral de 8 horas estipulada en el artículo 54 del Decreto 1792 de 2000, los servidores públicos del Ministerio de Defensa puedan ser requeridos”,* sin fijar *“un límite temporal al llamado dejando que la subordinación del trabajador se extienda más allá de las horas de trabajo habitual y el trabajador siempre deba estar alerta por si es requerido”*. Por tanto, *“dicha disposición, por su redacción abierta y sin límites, permite afectar el núcleo esencial del derecho al descanso, reconocido en los artículos 25 y 53 de la Constitución y las normas de derecho internacional”*.

Subraya que, según la jurisprudencia constitucional, el derecho al descanso implica que *“los periodos en los que no se dispone libremente del tiempo y se permanece a disposición del empleador no pueden ser indefinidos y en todo caso deben ser remunerados y/o compensados”*⁹, y que la disponibilidad permanente *“conlleva el compromiso de acudir en cualquier momento a prestar los servicios indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, lo que conlleva que el empleado deba estar atento a un llamado en todo momento, incluso cuando está en su jornada de descanso”*¹⁰.

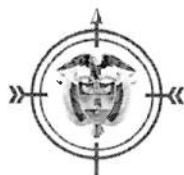
Por tanto, concluye que la norma acusada genera un estado de latencia y espera del servidor público que impide su descanso mental, al no precisar *“bajo que circunstancias los trabajadores deben acudir a prestar sus servicios fuera de su jornada habitual, desconociendo el núcleo esencial del derecho al descanso definido en la sentencia C-331 de 2023 que prevé la disponibilidad debe estar sujeta a situaciones excepcionales y reguladas”*.

⁷ Afirma que *“El derecho al descanso en la faceta internacional se encuentra ubicado en el artículo 2 del Convenio 1 de la Organización internacional del trabajo donde se delimita una jornada laboral para los trabajadores; el literal d del artículo 7 del pacto internacional de los derechos sociales, económicos y culturales; el artículo 24 de la declaración universal de los derechos humanos de 1948. Así las cosas, según el artículo 93 de la Constitución política hacen parte del bloque de constitucionalidad los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción”*. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-568 de 1999, C-567 de 2000, y T-352 de 2016.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2023, en una interpretación sistemática de los artículos 1º, 25 y 53 superiores.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1998.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Además, el accionante plantea que la aludida previsión es contradictoria con el derecho a la desconexión laboral, el cual *"implica no estar disponible"*, por cuanto *"la expresión 'permanente disponibilidad' impide que el trabajador pueda disfrutar de su tiempo libre y le impida alcanzar su proyecto de vida más allá del mundo laboral (...) incumple la obligación negativa para el empleador de no contactar a sus trabajadores, dado que los empleados del ministerio de defensa podrán ser contactados en cualquier momento (...) desconoce que el empleado tiene límites físicos y mentales debido al estado de latencia en que debe estar para la prestación de su servicio"*.

Dicho esto, procede a analizar la razonabilidad estricta de la medida, y señala que esta es idónea, porque *"cumple con fines constitucionalmente legítimos e importantes para el ordenamiento jurídico"*, pues *"el servicio que prestan los servidores públicos civiles o no uniformados es esencial para el cumplimiento de las funciones básicas del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, esto es, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, así como para brindar las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en Colombia"*¹¹.

Sin embargo, afirma que la medida no es necesaria ni proporcional en sentido estricto, ya que *"afecta de forma intensa y continua los derechos al descanso y la desconexión laboral de los trabajadores porque impone una subordinación permanente del trabajador, incluso fuera de su jornada laboral"*, en tanto que existen medidas menos lesivas a los derechos, tales como la rotación o sistema de turnos entre los servidores, o la ampliación de la planta de personal del Ministerio¹². La *permanente disponibilidad* es una obligación que afecta la salud y bienestar mental del trabajador, anula la desconexión laboral y desconoce los estándares internacionales, imponiendo una carga más gravosa que el beneficio obtenido.

- Vulneración al principio de igualdad. Para el accionante, la expresión demandada genera una situación desigual entre iguales, esto es, de los empleados civiles del Ministerio de Defensa, frente a otros servidores públicos que pertenecen a la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y que desempeñan funciones administrativas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 54 (parcial) del Decreto 1792 de 2000 *"no solo establece una jornada laboral de 8 horas, sino que añade una cláusula de 'permanente disponibilidad' que extiende la subordinación del trabajador más allá de la jornada"*, y que *"esta obligación adicional no está presente en el régimen ordinario de los demás servidores públicos (Decreto*

¹¹ Cfr. Artículos 217 de la Constitución y 2º del Decreto 1792 de 2000, sobre la naturaleza del servicio en el Ministerio de Defensa Nacional y en la Policía Nacional.

¹² Según el demandante, *"la medida de permanente disponibilidad no es un medio eficaz porque: (1) No distingue entre personal administrativo y operativo; (2) No asegura en realidad la eficiencia del servicio, ya que una disponibilidad genérica no implica una mejor capacidad de respuesta; (3) En cambio, crea riesgos de fatiga, agotamiento y disminución del rendimiento laboral, lo cual contradice el objetivo de eficiencia en la función pública"*.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

1042/1978, art. 33), que fija una jornada máxima de 44 horas semanales sin imposición de disponibilidad continua”.

Sostiene que existe una diferencia de trato entre los servidores civiles del Ministerio de Defensa, regulados por el Decreto 1792 de 2000, y los de otros ministerios, a quienes aplica el Decreto 1042 de 1978, grupos “comparables en razón a que se trata de empleados civiles del Estado con una vinculación reglamentaria, regidos bajo unos mismos principios constitucionales (artículos 122 y 123 de la Constitución), que pertenecen a la misma rama del poder público (206, 207 y 208 de la CP; art. 2, Decreto 235 de 1971; art. 38 Ley 489 de 1998), con identidad de funciones (artículo 58 de la Ley 489 de 1998), siendo en todo caso empleados de naturaleza administrativa”.

Agrega que esta diferencia de trato “carece de una justificación objetiva y proporcional, ya que discrimina a un grupo de trabajadores civiles por su simple adscripción administrativa al sector defensa, sin que exista una razón funcional o misional que avale esa desventaja en materia de descanso”, y que “si bien el artículo 2° del Decreto 1792 de 2000 señala que su servicio es esencial para el cumplimiento de las funciones del sector defensa, ello no significa que sus labores administrativas requieran una ‘permanente disponibilidad’ ilimitada. Las funciones administrativas no son de carácter militar ni exigen la restricción absoluta de su tiempo libre”.

La medida, así entendida, es idónea pues “persigue un fin imperioso e importante para el ordenamiento jurídico como lo es la defensa de la soberanía nacional” (artículos 2° y 217 superiores), pero no es necesaria ni proporcional de manera estricta porque exige la permanente disponibilidad sin distinguir “entre personal civil con funciones administrativas (contabilidad, archivo, soporte logístico) y funciones operativas del sector defensa”, haciendo que todos los servidores se sujeten a un régimen generalizado de subordinación, “lo que genera una diferencia injustificada con otros servidores públicos que, aunque cumplen funciones igual de relevantes, sí cuentan con límites de jornada (Decreto 1042 de 1978)”.

En contraste, “existen otras medidas menos invasivas que permiten cumplir con los fines constitucionales sin sacrificar los derechos al descanso y a la desconexión laboral”, y que ya se encuentran en el régimen laboral existente para los servidores públicos vinculados a los ministerios, tales como la jornada limitada y flexible y el sistema de turnos (artículos 33 a 35, Decreto 1042 de 1978), las cuales permiten superar la afectación desproporcionada que genera la norma en cuestión, al anular el derecho al descanso y a la desconexión laboral.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad, por cuanto se dirige contra una disposición contenida en el Decreto Ley 1792 de 2000, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, que revistió al presidente de la



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de Policía Nacional¹³.

En esa medida, se encuentra en el supuesto del numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, en tanto la demanda se dirige contra una norma de rango legal.

III. CUESTIÓN PREVIA: EXISTENCIA Y ENERVAMIENTO DE LA COSA JUZGADA MATERIAL

El artículo 243 de la Carta Política establece que *“los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”,* siendo esta una *“institución jurídica procesal (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”*¹⁴.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada cumple, al menos, una función negativa, *“que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto”,* y una función positiva, *“que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas”*¹⁵, y ha aludido a sus distintas tipologías, para precisar que esta institución puede ser absoluta o relativa (explícita o implícita), formal o material y aparente o real¹⁶.

Es así como, conforme a la jurisprudencia, la cosa juzgada constitucional puede ser (i) *formal* cuando, al analizar una demanda, existe una determinación previa del juez constitucional sobre la misma disposición enjuiciada, o ii) *material* cuando la decisión precedente recayó sobre un precepto distinto al que se demanda, pero tiene un contenido similar a este. Además, existe (iii) cosa juzgada *relativa*, *“cuando el juez constitucional limita los efectos de la decisión dejando abierta la posibilidad de formular un cargo distinto al examinado en decisión anterior”*¹⁷.

En este último caso, es posible analizar *“nuevas demandas por cargos distintos contra la misma disposición e, incluso, contra el mismo contenido normativo”*. Sobre el punto, se precisa que *“no siempre esta limitación se hace explícita en la parte resolutive del fallo, como ocurre en el caso de la cosa juzgada relativa explícita. Puede ocurrir que por errores de técnica, la Corte no limite el alcance de su declaración de manera expresa, pero tal restricción se desprenda de la ratio decidendi de la respectiva providencia. Esta hipótesis ha sido categorizada por la Corte bajo el nombre de la cosa juzgada relativa implícita”*¹⁸.

¹³ Ley 578 de 2000, **ARTICULO 1o.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.”.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2014.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-064 de 2018.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 2011.



Sobre los efectos de la cosa juzgada en punto de la procedencia de nuevos juicios de constitucionalidad, se ha advertido que dependen de la naturaleza de la orden proferida por la Corte en el fallo precedente. Así, *“en el caso de la cosa juzgada formal, cuando la norma fue declarada inexecutable, la decisión que se impone frente al nuevo proceso es la de estarse a lo resuelto. En el caso de la cosa juzgada material en la que la norma fue declarada inexecutable, la Corte debe estarse a lo resuelto y declarar inexecutable la norma ahora controlada (...). Si la decisión fue de exequibilidad, en el caso de cosa juzgada formal o material (...), el nuevo pronunciamiento deberá ser estarse a lo resuelto (...)”*¹⁹.

Aunado a lo anterior, se ha se ha indicado que no todo pronunciamiento de la Corte sobre una norma tiene la vocación de configurar el fenómeno de cosa juzgada constitucional. *“[E]xistirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo)”*²⁰.

La identidad de objeto ocurre *“cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque -pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos”,* y el cargo será el mismo si *“coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte”*²¹.

En torno a la cosa juzgada constitucional material se ha indicado, además, que su verificación implica *“la evaluación del contenido normativo, más allá de los aspectos formales que diferencien las disposiciones revisadas, luego también se configura cuando se haya variado el contenido del artículo siempre que no se afecte el sentido esencial del mismo”*²².

Ahora bien, la Corte Constitucional ha precisado que cuando *“se pronuncia sobre una disposición con idéntico contenido normativo al de otra que por razones de fondo fue previamente declarada executable o executable de forma condicionada, la decisión de la Corte no puede ser distinta a estarse a lo resuelto en la sentencia previa, a menos que se presenten circunstancias excepcionales que enerven los efectos de la cosa juzgada, como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada”*²³.

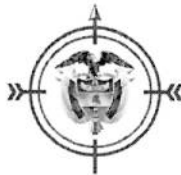
¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-096 de 2017.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2016.

²¹ Ibidem.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-064 de 2018.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2014. Se omiten referencias al pie del original.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Dicho esto, el Ministerio Público advierte que en la presente oportunidad concurren los elementos para que se configure el fenómeno de cosa juzgada constitucional (material, relativa e implícita), pero que, como se analiza a continuación, se presentan las circunstancias exigidas para realizar un nuevo pronunciamiento.

En primer lugar, se evidencia que, en cuanto a la expresión acusada, la norma aquí examinada (artículo 54 del Decreto 1792 de 2000²⁴) es materialmente idéntica a la disposición revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-024 de 1998 (artículo 60 del Decreto 1214 de 1990²⁵) (subrayas propias):

| ARTÍCULO 54 DEL DECRETO 1792 DE 2000 | ARTÍCULO 60 DEL DECRETO LEY 1214 DE 1990 |
|---|---|
| JORNADA DE TRABAJO. Los servidores públicos, deben prestar sus servicios dentro de la jornada legal de ocho (8) horas o la reglamentaria de la respectiva repartición, unidad o dependencia, <u>sin perjuicio de la permanente disponibilidad.</u> | JORNADA DE TRABAJO. Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional deben prestar sus servicios dentro de la jornada reglamentaria de la respectiva repartición, <u>sin perjuicio de la permanente disponibilidad.</u> |

En lo pertinente, se observa que el Decreto Ley 1214 de 1990, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 66 de 1989²⁶, tenía por objeto regular la administración del personal civil del Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y en la Justicia Penal Militar y su Ministerio Público, esto es, de las personas naturales que prestaban sus servicios “*en el Despacho del Ministro, en la Secretaría General, en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional*”²⁷.

Dicho decreto establecía, en su artículo 60, el deber de los referidos empleados públicos de prestar sus servicios dentro de la jornada reglamentaria de la respectiva repartición, sin perjuicio de la permanente disponibilidad, lo cual se precisó por el Decreto 2909 de 1991, al señalar que la jornada de trabajo era de 8 horas diarias²⁸.

Con posterioridad, la Ley 578 de 2000 revistió “*al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional*” y, en desarrollo de esta, se emitió el Decreto Ley 1792 de 2000, normativa que incluye la previsión demandada y la derogatoria de los Decretos 1214 de 1990 y 2909 de 1991²⁹.

En este orden de ideas, es importante destacar que el Decreto 1792 de 2000 regula la administración del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, entendiendo por tales “*el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y el personal no uniformado de la Policía Nacional*”³⁰, y que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional

²⁴ “Por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial”.

²⁵ “Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”.

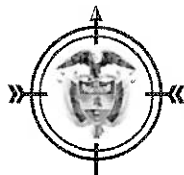
²⁶ “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro t  pore para reformar los estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; y establece el régimen de la vigilancia privada”.

²⁷ Decreto 1214 de 1990, artículos 1  , 2   y 4  .

²⁸ Decreto 2909 de 1991, “Por el cual se reglamentan algunas disposiciones del Decreto 1214 de 1990, Estatuto y Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”, artículo 16.

²⁹ Decreto 1792 de 2000, artículo 114. A excepción de los régimenes pensional, salarial y prestacional.

³⁰ Decreto 1792 de 2000, parágrafo 1 del artículo 1.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

hacen parte de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional³¹, cuya planta de personal *“comprende los empleos públicos del personal civil y no uniformado asignado a la Unidad Gestión General del Ministerio de Defensa, Comando General de las Fuerzas Militares, Comandos de Fuerza, Policía Nacional, Dirección General de Sanidad Militar, Dirección General Marítima, Justicia Penal Militar”*³².

En tal sentido, aunque las referidas disposiciones no son exactas, en cuanto a la expresión que se demanda, tienen un contenido normativo idéntico porque, en esencia, contemplan el deber del personal civil o no uniformado del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, de prestar servicios en una jornada determinada, sin perjuicio de la permanente disponibilidad.

En segundo lugar, se evidencia que el parámetro de control propuesto en la demanda coincide parcialmente con el utilizado por la Corte Constitucional en el análisis de compatibilidad realizado en la Sentencia C-024 de 1998. En los dos casos, se presentan argumentos análogos que discuten la constitucionalidad de la jornada de trabajo establecida, ante la vulneración del derecho al descanso, como garantía mínima del derecho al trabajo:

| PROCESO | FUNDAMENTACIÓN |
|-------------------------|---|
| Demanda D-16660 | Según el demandante, la expresión cuestionada, <i>“confiere un mandato expreso que implica que, incluso fuera de la jornada laboral de 8 horas estipulada en el artículo 54 del Decreto 1792 de 2000, los servidores públicos del Ministerio de Defensa puedan ser requeridos”</i> , sin fijar <i>“un límite temporal al llamado dejando que la subordinación del trabajador se extienda más allá de las horas de trabajo habitual y el trabajador siempre deba estar alerta por si es requerido”</i> . Por tanto, <i>“dicha disposición, por su redacción abierta y sin límites, permite afectar el núcleo esencial del derecho al descanso, reconocido en los artículos 25 y 53 de la Constitución y las normas de derecho internacional”</i> . |
| Sentencia C-024 de 1998 | <i>“Estima el demandante, que a los conductores del Ejército Nacional se les está desconociendo su derecho a la libertad, al estar sometidos a una jornada de trabajo excesivamente larga, sin descanso, lo cual lleva a una esclavitud. (...)”</i> |

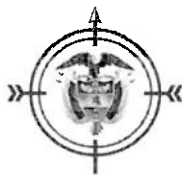
En efecto, en Sentencia C-024 de 1998, la Corte Constitucional se pronunció sobre la demanda presentada contra los artículos 60 y 62³³ del Decreto 1214 de 1990, que se sustentó en la vulneración de los artículos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 25, 26, 28 y 53 de la Carta Política. Para tal efecto, la Corte Constitucional analizó *“La permanente disponibilidad del trabajador y las jornadas máximas de trabajo - derecho al descanso”* y *“El pago de horas extras del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional”*, con fundamento en lo cual declaró la exequibilidad de las normas demandadas³⁴.

³¹ Cfr. Artículos 2º del Decreto 1666 de 2007 y 2.2.1.1.2.1. del Decreto 1070 de 2015.

³² Cfr. Artículo 32 del Decreto Ley 91 de 2007.

³³ **“Artículo 62. Prohibición pago de horas extras.** No habrá lugar al reconocimiento y pago de horas extras por razón de servicios prestados fuera de la jornada reglamentaria de trabajo”.

³⁴ La Corte Constitucional resolvió *“Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 60 del Decreto 1214 de 1990. II Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 62 del Decreto 1214 de 1990, salvo que por razones especiales, a juicio de la autoridad nominadora, se haga indispensable por necesidades del servicio, el trabajo por un tiempo mayor al de la jornada reglamentaria, caso en el cual deberá decretarse el reconocimiento y pago de horas extras o el descanso compensatorio, dentro de la disponibilidad presupuestal correspondiente, y conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.”*.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Dentro del primer aspecto, analizó la validez del artículo 60 y aludió a *“la protección al trabajo establecida por mandato del artículo 25 constitucional”,* y su restricción a las jornadas de trabajo, al señalar que una jornada *“permanente, indefinida e ininterrumpida, sin períodos de descanso razonable previamente estipulados, atenta contra la dignidad del trabajador, cercena su libertad, pone en peligro sus derechos a la salud y a la vida, y causa daño a su familia, por lo que resulta contraria al ordenamiento superior”.*

Sin embargo, la Corte enfatizó la necesaria armonización de las reglas superiores, pues *“por la naturaleza de la actividad que cumplen ciertas instituciones, como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, o en razón de las responsabilidades en cabeza de quienes ejercen determinados empleos, la previsión de los períodos de jornada laboral y de lapsos de descanso no impide que como una condición excepcional, previamente definida por la ley al establecer la relación laboral, se tenga la permanente disponibilidad del trabajador, es decir, la obligación de prestar sus servicios cuando estos sean demandados por las autoridades competentes dentro de la entidad a la que pertenecen, aun en días y horas que no hacen parte de su jornada normal, en razón de ser ello indispensable por la prevalencia del interés general y para el cumplimiento del objeto propio de aquella”.*

De este modo, la Corte concluyó que la referida norma se ajustaba a la Constitución, al precisar que *“La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo -posibilidades estas que son inalienables de todo trabajador e irrenunciables, según lo dispone el artículo 53 constitucional-, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable. No se trata entonces, del capricho o la voluntad subjetiva del superior”.*

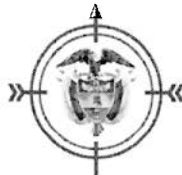
Aunque lo anterior no se concretó en un condicionamiento expreso de exequibilidad de la norma, se sustentó en una interpretación particular e integral que ha sido empleada por la Corte Constitucional en sus decisiones de control concreto³⁵ y abstracto³⁶, para garantizar el derecho al descanso como presupuesto del derecho al trabajo y precisar su alcance.

En estos términos, la Corporación ha aludido a la Sentencia C-024 de 1998, para afirmar que *“el derecho fundamental al descanso ha sido reconocido de tiempo atrás por la jurisprudencia en sí mismo como un derecho fundamental autónomo que se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución”*³⁷, y la necesidad de fijar jornadas máximas de trabajo por medio de la ley, que atiendan a criterios razonables y que le permitan al empleado disponer del tiempo necesario para su descanso.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencias SU.296 de 2023, T-254 de 2016, T-1219 de 2005, T-076 de 2001, T-837 de 2000, T-203 de 2000.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-331 de 2023, C-103 de 2021, C-616 de 2013, C-753 de 2008, C-372 de 1998.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU.296 de 2023.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Ahora bien, la existencia de cosa juzgada constitucional en este caso no impide que proceda un nuevo pronunciamiento porque, (i) el parámetro propuesto en esta oportunidad es más amplio al inicialmente considerado, es decir, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes y aluden a reglas internacionales, (ii) incluye un cargo fundado en el desconocimiento al principio de igualdad que no se abordó en toda su dimensión en la oportunidad previa, y (iii) porque existen cambios en el contexto normativo que responden al carácter dinámico de la Carta Política.

En efecto, si bien la Corte Constitucional ha establecido una distinción entre los conceptos de jornada de trabajo, disponibilidad y desconexión laboral, al cual se hará referencia más adelante, lo cierto es que el alcance y contenido de este último derecho se ha impulsado por los cambios en el mundo laboral generados, entre otros, por los dispositivos digitales, reconociendo los efectos de su ausencia en la calidad de vida de los trabajadores y su limitación a las jornadas de trabajo³⁸.

Actualmente existe un marco normativo que no solo ratifica la protección integral de las garantías del derecho al trabajo, sino que lo dota de un mayor contenido. Así, la Ley 2191 de 2022, busca *“crear, regular y promover la desconexión laboral (...), con el fin de garantizar el goce efectivo del tiempo libre y los tiempos de descanso, licencias, permisos y/o vacaciones para conciliar la vida personal, familiar y laboral”*, y define tal derecho como aquel *“que tienen todos los trabajadores y servidores públicos, a no tener contacto, por cualquier medio o herramienta, bien sea tecnológica o no, para cuestiones relacionadas con su ámbito o actividad laboral, en horarios por fuera de la jornada ordinaria o jornada máxima legal de trabajo o convenida, ni en sus vacaciones o descansos”* (artículos 1 y 3).

Por lo anterior, el Ministerio Público considera que en el caso existe cosa juzgada constitucional (material, relativa e implícita), respecto de la Sentencia C-024 de 1998, pero que concurren las circunstancias exigidas para que proceda un nuevo pronunciamiento de fondo.

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS

En atención a los cargos admitidos, para el Ministerio Público, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿El artículo 54 (parcial) del Decreto 1792 de 2000, vulnera los derechos al descanso y a la desconexión laboral, como garantías del derecho al trabajo, al establecer la jornada de trabajo de los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa Nacional, *sin perjuicio de la permanente disponibilidad*?
- ¿El artículo 54 (parcial) del Decreto 1792 de 2000, introduce una distinción de trato discriminatoria entre los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa y los servidores públicos que pertenecen a la rama ejecutiva del poder público del orden nacional y que desempeñan funciones administrativas, que desconoce el principio de igualdad, al establecer que la jornada de trabajo de aquellos (de los servidores

³⁸ Cfr. Exposición de motivos del Proyecto de Ley 071 de 2020 Cámara, *“Ley de Desconexión Laboral”* o *“por medio de la cual se regula la desconexión en la relación laboral, legal y/o reglamentaria y se modifica la Ley 1221 de 2008”*. Gaceta del Congreso 650 de 2020.



públicos civiles del Ministerio de Defensa) se prestará *sin perjuicio de la permanente disponibilidad?*

V. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, el Ministerio Público analizará el alcance de (a) los derechos al descanso y a la desconexión laboral, como garantías del derecho al trabajo digno; (b) el principio de igualdad, y (c) el alcance de la norma acusada, para finalmente (d) dar solución al caso en concreto.

a) Sobre los derechos al descanso y a la desconexión laboral, como garantías del derecho al trabajo digno

El artículo 25 de la Constitución dispone que *“el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*. Por su parte, el artículo 53 Superior establece que *“el Congreso expedirá el estatuto del trabajo”, en el cual deberá reconocer, entre otros, el derecho al “descanso necesario”, y que “los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”*.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el trabajo *“es un derecho humano que permite a las personas resolver sus necesidades y contribuir a la realización de sus proyectos de vida”, reconociéndolo “como un valor fundante de la Carta Política (...) como una actividad libre, lícita que se realiza, en ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, y que contribuye a la dignificación personal y al progreso social”*. Como principio rector, este derecho *“limita el margen de configuración del legislador al imponer un conjunto de reglas y principios mínimos laborales que deben ser respetados por la ley en todas las circunstancias”*³⁹.

En consecuencia, la exigencia del trabajo en condiciones dignas y justas conlleva a la *“prohibición expresa, de que ninguna actividad pueda realizarse en condiciones esclavitud, servidumbre, o de empleo forzoso, como tampoco que las personas que trabajen puedan renunciar a sus derechos constitucionales”*, por lo que ninguna medida legislativa podrá anular los derechos fundamentales de las personas⁴⁰.

Ahora bien, como se citó, la Corte Constitucional ha precisado que *“la protección al trabajo establecida por mandato del artículo 25 constitucional, incluye la fijación de jornadas máximas, dentro de las cuales los trabajadores presten los servicios propios de la relación laboral y estén sometidos a las órdenes del patrono”, y que “la jornada permanente, indefinida e ininterrumpida, sin períodos de descanso razonable previamente estipulados, atenta contra la dignidad del trabajador, cercena su libertad, pone en peligro sus derechos a la salud y a la vida, y causa daño a su familia, por lo que resulta contraria al ordenamiento superior”*⁴¹.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2023.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1998, consonante con la Sentencia C-372 de 1998.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Por tanto, una comprensión armónica de los artículos 1, 25 y 53 de la Carta Política lleva a concluir que *“toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los períodos de descanso a ellas correspondientes”*⁴².

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho al trabajo parte del reconocimiento de la dignidad del ser humano, evitando su instrumentalización, lo que lleva a reconocer la conexión entre la jornada laboral, la disponibilidad y el descanso, como una triada en la que, los dos primeros se refieren a la ordenación de las horas de actividad laboral y a la posibilidad de que, en ellas, se ejerza el poder subordinante, mientras que el descanso alude a la inactividad o *“garantía de las personas de contar con un espacio propio, ajeno a la relación jurídica, y en la que son plenamente autónomas de definir qué hacer con él”*⁴³.

Concretamente, la jornada de trabajo se entiende como *“la prestación efectiva del servicio contratado, en el tiempo estipulado para el efecto, fuera del cual no existe, por regla general, obligación legal de llevarla a cabo”*, y que se limita por los máximos legales establecidos. Por su parte, la disponibilidad laboral alude a *“la posibilidad de que, luego de terminar la jornada habitual la persona pueda o no ser requerida para completar alguna tarea necesaria para el empleador”*, como una excepción a la jornada laboral que implica *“un estado de latencia, de probabilidad de ser convocado a la continuación de la actividad contratada”*, y que debe responder a *“criterios de proporcionalidad y razonabilidad”*⁴⁴.

En cambio, la desconexión *“no hace referencia a las reglas para estar en trabajo, o para retornar a él sino, por el contrario, es la garantía que implica que se preserve el descanso, el tiempo libre y que las personas se realicen y definan sus planes más allá del empleo. Esto implica no ser contactadas en el tiempo más allá de la jornada pactada, o que su disponibilidad - o estado de latencia - también tenga un límite, que no puede ser trasgredido”*⁴⁵. Estas categorías diferenciadas pueden atenuarse, según el contexto en que se apliquen.

Al respecto, se observa que las discusiones iniciales, que giraban en torno al tiempo de trabajo y tiempo de descanso, incluyeron paulatinamente el abordaje del derecho de la desconexión laboral, a medida que las nuevas realidades y, en particular, el desarrollo de tecnología, permitía la prestación del servicio en lugares diferentes al espacio físico del empleador. Es así como, al surgimiento de nuevas modalidades como el teletrabajo y el trabajo en casa, se ha sumado el desarrollo de reglas para afrontar nuevas situaciones (v.g. pandemia por Covid-19) o actividades laborales⁴⁶.

Aunque el alcance de lo expuesto ha suscitado distintos retos en el desarrollo jurisprudencial, en la actualidad da luz sobre aspectos ya decantados, que permiten abordar el problema planteado en esta oportunidad. Así, en primer lugar, esta comprensión se articula con los instrumentos internacionales de derechos humanos

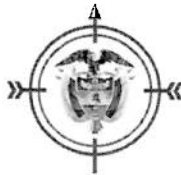
⁴² Ibidem.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2023.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 2011 y C-324 de 2020, entre otras.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

y con las distintas declaraciones universales, que incluyen los artículos 2 del Convenio 1 de la OIT, 7.d del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, y 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, citados por el demandante y observados por la Corte Constitucional⁴⁷.

En efecto, el Convenio 001 de la OIT⁴⁸, ratificado por Colombia⁴⁹, establece en su artículo 2 que *"En todas las empresas industriales públicas o privadas, o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de ocho horas por día y de cuarenta y ocho por semana (...)"*, en tal sentido, determina *"cuál debería ser la duración máxima del trabajo, cuya disminución progresiva, desde esa época ha venido discutiendo"*⁵⁰.

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, reconoce en su artículo 7 *"el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial (...) d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos"*.

Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que hace parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*⁵¹, contempla, en su artículo 24 que *"Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas"*.

En lo pertinente, la Corte Constitucional ha reiterado la plena vigencia y el carácter vinculante de normas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵², en tanto que ha considerado necesario *"distinguir entre los convenios de la OIT, puesto que si bien todos los que han sido 'debidamente ratificados por Colombia, 'hacen parte de la legislación interna'"*, no todos forman parte del bloque de constitucionalidad⁵³.

En segundo lugar, la definición de la referida triada permite entender la necesidad de establecer límites razonables. Sobre el punto, se ha explicado que la definición de la jornada laboral puede ser objeto de excepciones por parte del Legislador, dado que el derecho al descanso no es absoluto y, por ende, puede ser restringido como resultado de su ponderación con otros bienes constitucionales, de modo que es

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2023. *"El derecho a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el trabajo se encuentra en los artículos 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 7° del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 7° del Protocolo de San Salvador, 2° de la Carta Social Europea, 5.e.i de la Convención Internacional para la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 32.2.b de la Convención de los Derechos del Niño y 25 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. La limitación de la jornada de trabajo está prevista en el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 7.d del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2.1 de la Carta Social Europea, 25.1.a de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El descanso remunerado, el disfrute del tiempo libre y las vacaciones pagadas también están en esos mismos instrumentos"*.

⁴⁸ Sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1).

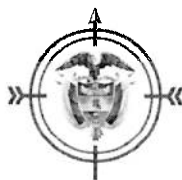
⁴⁹ Información consultada en <https://normlex.ilo.org> [consulta en línea, septiembre de 2025].

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2023.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-504 de 2007.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-352 de 2016.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2005.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

posible que el Congreso de la República contemple para ciertos trabajadores “una mayor disponibilidad que la exigida a los demás operarios”⁵⁴.

Sin embargo, también se ha precisado que el hecho que “la jornada de trabajo esté exceptuada y que tenga mayor disponibilidad, no implica la anulación del descanso, específicamente frente a la figura (... de) desconexión”⁵⁵, lo que reitera la postura sostenida por la Corporación de tiempo atrás, según la cual dicho escenario es “excepcional”, pues el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, en días y horas distintos a los de la jornada normal, se debe basar en razones objetivas y no quedar al capricho del empleador⁵⁶.

b) Sobre el principio de igualdad

El Constituyente de 1991 consagró la igualdad como un bien superior con una triple naturaleza, pues es un valor, un derecho subjetivo y un principio. En relación con esta última faceta, el artículo 13 de la Carta Política contempla el principio de igualdad como un mandato de optimización, el cual debe ser materializado en la mayor medida de lo posible por las autoridades y, en especial, por el Congreso de la República al expedir las leyes, asegurando igual trato a situaciones idénticas y diferenciado ante circunstancias no asimilables⁵⁷.

Sobre el particular, se destaca que la igualdad “requiere de la concreción de dos mandatos generales: (i) otorgar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para darles un trato diferente y (ii) otorgar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes”⁵⁸. Por este motivo, se reconoce que la igualdad tienen carácter relacional, lo que implica que es posible que el Congreso de la República establezca en la normativa un trato diferencial entre sujetos comparables, siempre que exista una “razón suficiente” que permita explicar la distinción respectiva.

Con el fin de verificar el desconocimiento del principio de igualdad por parte del Congreso de la República, la Corte Constitucional ha desarrollado la metodología del “juicio integrado de igualdad”, en que se concretan los siguientes mandatos específicos: “(i) un mandato de trato idéntico a circunstancias idénticas; (ii) un mandato de trato diferenciado a circunstancias que no comparten elementos en común; (iii) un mandato de trato paritario a quienes presenten situaciones similares o diferentes, pero cuyas similitudes son más relevantes a pesar de las diferencias y (iv) un mandato de trato diferenciado a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias son más relevantes que las similitudes”. Esto exige no solo contrastar la norma demandada con la Constitución, sino considerar “el término de comparación o tertium comparationis, es decir, que el otro referente sea susceptible de compararse”⁵⁹.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 1998.

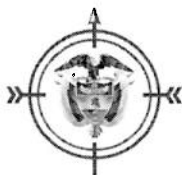
⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2023.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-024 de 1998 y C-372 de 1998.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-084 de 2020, entre otras.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 2024.

⁵⁹ Ibidem.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

En estos términos, el desarrollo del *test* de igualdad impone: (i) verificar la existencia de una afectación *prima facie* al principio de igualdad; (ii) determinar si la misma se encuentra constitucionalmente justificada, para lo cual se debe definir la intensidad del escrutinio a realizar (débil, intermedio o estricto); y (iii) analizar la proporcionalidad, conforme a las exigencias del test de ponderación.

Para el efecto, la Corte Constitucional ha señalado que se debe partir por verificar si la norma afecta una posición jurídica adscrita *prima facie* al principio de igualdad, para lo cual “(i) se define el criterio de comparación, ‘patrón de igualdad o tertium comparationis’ y (ii) se valora si, de conformidad con dicho criterio de comparación, los sujetos y situaciones son comparables desde las perspectivas fáctica y jurídica”. Verificado lo anterior, se procede a definir la intensidad del juicio (débil, intermedio o estricto) “a partir del grado de libertad de configuración que la Constitución reconoce al legislador”, para, en tercer lugar, “determinar si la carga o beneficio diferenciado que impone la medida está justificada a partir de la aplicación del juicio de proporcionalidad”⁶⁰.

c) Sobre el alcance de la norma acusada

En este acápite se retoman algunos de los aspectos considerados, al estudiar la existencia y el enervamiento de la cosa juzgada constitucional (cuestión previa).

Ciertamente, el Decreto Ley 1792 de 2000 se expidió en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República, mediante la Ley 578 de 2000, la cual autorizó expresamente la posibilidad de derogar, modificar o adicionar el Decreto 1214 de 1990⁶¹. Como se precisó, dicho cuerpo normativo establecía, en su artículo 60, que la jornada de trabajo de los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional se cumpliría sin perjuicio de la permanente disponibilidad, medida que fue objeto de control en Sentencia C-024 de 1998.

La iniciativa que derivó en la Ley 578 de 2000 se sustentó en “la necesidad (...) de contar con unas Fuerzas Militares y de Policía actualizadas y modernas en todo el ámbito de su estructura orgánica, administrativa disciplinaria y operativa, para armonizarlas con los cambios que se requiere y exige (...) el país, ajustados al Programa de cambio (del Gobierno de la época), en la transformación y modernización institucional del Estado”⁶².

En este orden de ideas, en lo que se refiere al proceso constitucional en curso, el artículo 54 del Decreto Ley 1792 de 2000 recoge las previsiones de los Decretos 1214 de 1990 y 2909 de 1991⁶³, para disponer que la jornada de los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa Nacional, corresponde a “la jornada legal de ocho (8) horas o la reglamentaria de la respectiva repartición, unidad o dependencia”, y que esto aplica “sin perjuicio de la permanente disponibilidad”.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-420 de 2020.

⁶¹ Cfr. Ley 578 de 2000, artículo 2.

⁶² Cfr. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 225 de 1999 Senado, 110 de 1999 Cámara. Gaceta del Congreso 542 de 1999.

⁶³ “**Artículo 16. Jornada de trabajo.** Para los efectos de lo previsto en el artículo 60 del Decreto 1214 de 1990, los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional son de tiempo completo y su jornada de trabajo será de ocho (8) horas diarias, sin perjuicio de la permanente disponibilidad”. Énfasis agregado.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

El mismo Decreto fijó su ámbito de aplicación y dispuso que *“el servicio que prestan los servidores públicos civiles o no uniformados es esencial para el cumplimiento de las funciones básicas del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, esto es, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, así como para brindar las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en Colombia”*⁶⁴.

De manera similar, el artículo 2.2.1.1.2.1. del Decreto 1070 de 2015 (Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa), establece que *“en concordancia con el artículo 114 del Decreto-ley 1792 de 2000⁶⁵, los servidores públicos civiles o no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, a quienes se les aplica el Decreto-ley 1214 de 1990, se consideran miembros de la Fuerza Pública y continuarán con el mismo régimen salarial, pensional y prestacional, en lo que a cada uno corresponde, de acuerdo con las mencionadas normas”*.

Ahora bien, mediante Sentencia C-757 de 2001, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los artículos 57 a 102 del Decreto Ley 1792 de 2000, relacionados con el régimen especial de carrera para el personal civil del Ministerio de Defensa, por cuanto se trataba de una materia sobre la cual no fueron conferidas facultades extraordinarias. A su vez, declaró la exequibilidad de las previsiones cuyas materias formaban parte del Decreto 1214 de 1990, incluidos los derechos, deberes y obligaciones del *“personal civil del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”*, y en los que se ubica el artículo 54 ahora cuestionado ⁶⁶.

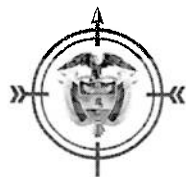
Posteriormente se expidió la Ley 1033 de 2006, que estableció la carrera administrativa especial para los empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de las entidades del sector Defensa, y que concedió ciertas facultades extraordinarias al presidente de la República, con fundamento en las cuales se expidió el Decreto Ley 91 de 2007, *“Por el cual se regula el sistema especial de carrera del sector defensa y se dictan unas disposiciones en materia de administración de personal”*.

Ciertamente, el Decreto Ley 91 de 2007 determina su ámbito de aplicación (artículo 3), reitera la naturaleza esencial del servicio prestado en el sector Defensa (artículo 4), y precisa que *“el Sistema Especial de Carrera del Sector Defensa es un sistema técnico de administración del personal a su servicio, que tiene por objeto alcanzar dentro del marco de seguridad requerido, la eficiencia, la tecnificación, la profesionalización y la excelencia de sus empleados, con el fin de cumplir su misión y objetivos (...)”* (artículo 15). Además, define la disponibilidad como *“la situación administrativa en la que se encuentran los servidores públicos del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para atender el*

⁶⁴ Cfr. Decreto 1792 de 2000, artículos 1º y 2º, declarados exequibles mediante Sentencia C-757 de 2001.

⁶⁵ **“Artículo 114. Vigencia y derogatorias.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial las del Decreto-ley 1214 de 1990 y el Decreto 2909 de 1991, con excepción de las relativas a los regímenes pensional, salarial y prestacional”.

⁶⁶ La decisión se adoptó solo respecto de los cargos presentados en esa oportunidad, por el ejercicio irregular de las facultades extraordinarias conferidas, que difieren del asunto objeto del proceso de constitucionalidad en curso.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

cumplimiento de sus funciones en forma permanente, según las necesidades del servicio de defensa y seguridad nacional que rigen el sector” (artículo 55).

En relación con la jornada de trabajo, el Decreto Ley 91 de 2007 no fijó alguna regla particular, y afirmó la vigencia de las normas especiales contenidas en el Decreto Ley 1792 de 2000, lo que, claramente, incluye el artículo demandado. Al respecto, es pertinente considerar que el Consejo de Estado se ha referido al alcance de la norma para señalar que:

“(…) la norma especial aplicable a los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa Nacional, en relación con la jornada de trabajo, es el artículo 54 del decreto ley 1792 de 2000, el cual establece que tales empleados deben prestar sus servicios dentro de la jornada legal de ocho (8) horas o la reglamentaria de la respectiva repartición, unidad o dependencia, sin perjuicio de la permanente disponibilidad. // Cabe anotar que, en el caso específico de los empleados públicos, su situación laboral es legal y reglamentaria, lo cual implica que sus condiciones laborales dependen de lo que la ley y el reglamento dispongan, de modo que en lo relacionado con la jornada laboral y demás aspectos del trabajo, deben sujetarse necesariamente a las disposiciones legales y reglamentarias, sin que sea admisible entrar a negociar las condiciones de su labor (...)”⁶⁷.

Del mismo modo, esa Corporación ha aludido al ámbito de configuración legislativa para regular el ejercicio de las funciones públicas y, en particular, para definir el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, subrayando los límites que el Constituyente fijó para el desarrollo de dicho margen.

Así, ha mencionado que el empleo es “*el conjunto de funciones que una persona natural debe desarrollar y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado*”, y ha indicado que la jornada de trabajo, al ser una de las condiciones de la relación laboral, “*está sometida a lo que en la materia disponga la ley, pues hace parte del ejercicio de la función pública*”, para destacar la necesidad de observar, en todo caso, la finalidad constitucional de “*asegurar la especial protección al trabajo y su ejercicio en condiciones dignas y justas*”, lo cual se traduce en la consagración de una serie de derechos y garantías en favor de los trabajadores⁶⁸.

En tal sentido, afirmó que la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, y el descanso necesario son principios mínimos fundamentales, en observancia de los cuales el legislador “*estableció una jornada máxima de trabajo y autorizó el trabajo suplementario remunerado*”. Por tanto, “*cuando, por razones especiales del servicio, es necesario trabajar en días y horas que no hacen parte de la jornada ordinaria, procede el reconocimiento de las horas extras o del descanso compensatorio (...) y, al efecto, la ley otorga tratamiento diferente al trabajo en los días de descanso dominical y festivo, según se trate de situaciones habituales o excepcionales; así como al trabajo extra en la jornada diurna o nocturna, y al trabajo permanente nocturno*”⁶⁹

⁶⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001-03-06-000-2012-00039-00(2104). 29 de noviembre de 2012.

⁶⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1254. 9 de marzo de 2000.

⁶⁹ Ibidem.

d) Solución del caso en concreto

- **Primer problema jurídico:** vulneración a los derechos al descanso y a la desconexión laboral, como garantías mínimas del derecho al trabajo

El Ministerio Público considera que, para analizar la constitucionalidad del artículo 54 (parcial) del Decreto 1792 de 2000, es procedente aplicar el juicio integrado de proporcionalidad, mecanismo que permite estudiar la adecuación de las normas a la Constitución y que *“cumple dos funciones. De un lado, establece los estándares que guían la configuración normativa del Legislador y, dispone, a su vez, los criterios para que (la Corte) juzgue la validez constitucional de las medidas que imponen restricciones a normas constitucionales que admiten ponderación”*⁷⁰.

Para el efecto, es necesario comenzar por determinar la intensidad del juicio *“a partir de, entre otros, el examen de las afectaciones que la medida normativa supone”* para, luego, *“i) verificar si ‘la medida persigue una finalidad constitucionalmente legítima, importante o imperiosa (de acuerdo con la intensidad que corresponda)’ y ii) analizar la proporcionalidad de la medida, a partir de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, de conformidad con el nivel de intensidad empleado”*⁷¹.

Pues bien, en este caso corresponde aplicar un *test* estricto de proporcionalidad, porque la medida interviene en el ejercicio y la garantía de derechos fundamentales, siendo esta la categoría que se predica no solo del derecho al trabajo, sino de los derechos al descanso (derecho fundamental autónomo) y a la desconexión laboral (derecho humano laboral que concreta el descanso y el tiempo libre)⁷².

En estos términos, se debe analizar si *“i) la medida persigue una finalidad que sea ‘constitucionalmente imperiosa’ (...y) ii) el cumplimiento de las exigencias del principio de idoneidad. La medida es idónea si su aplicación es efectivamente conducente para alcanzar la finalidad perseguida. Igualmente, deberá iii) ser necesaria, es decir, que se encuentran elementos de juicio suficientes para concluir que la medida es la ‘menos restrictiva’ del derecho fundamental comprometido, ‘entre todas aquellas [alternativas] que revisten por lo menos la misma idoneidad’. Por último, se requiere iv) que la medida sea proporcional en sentido estricto. Esto es, que los beneficios de adoptar la medida excedan las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales”*⁷³.

Al respecto se evidencia que, en primer lugar, la expresión acusada del artículo 54 del Decreto Ley 1792 de 2000 persigue un fin legítimo y constitucionalmente imperioso. Como se apuntó, este decreto y las demás normas aplicables establecen que el servicio que prestan los servidores públicos civiles o no uniformados **es esencial** para el cumplimiento de las funciones básicas del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, *“esto es, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, así como para brindar las condiciones necesarias para garantizar el*

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2021.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2023.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2021.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en Colombia”.

De forma consistente, el sistema especial de carrera en el sector Defensa se funda en la necesidad de contar con un sistema técnico de administración del personal, que propende por *“alcanzar dentro del marco de seguridad requerido, la eficiencia, la tecnificación, la profesionalización y la excelencia de sus empleados, con el fin de cumplir su misión y objetivos”*⁷⁴, en el que se inscriben los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa.

Por tanto, la especialidad de la misión y funciones de la carrera justifican la adopción de un régimen particular y, en este sentido, establecer que los referidos servidores deben cumplir su jornada laboral, sin perjuicio de la permanente disponibilidad, se atiende las finalidades imperiosas derivadas de los artículos 275 y 217⁷⁶ de la Constitución Política.

En segundo lugar, la medida establecida en la norma acusada es efectivamente conducente pues, como se precisó, la disponibilidad laboral se refiere a la posibilidad de que el servidor pueda o no ser requerido, luego de terminar la jornada habitual, para completar *“alguna tarea necesaria para el empleador”*, que en el contexto de la norma acusada involucra los más altos intereses públicos.

Sin embargo, se observa que, en tercer lugar, el artículo 54 del Decreto Ley 1792 de 2000 no incorpora una medida proporcional, ni necesaria para alcanzar la finalidad, porque el nivel de generalidad de la medida conlleva a dejar al arbitrio del empleador su aplicación, esto es, la exigencia de una disponibilidad permanente de los servidores civiles del Ministerio de Defensa, sin exigir su armonización con los derechos al descanso y la desconexión laboral.

En efecto, como se expuso, la disponibilidad laboral no implica, *per se*, una infracción a las exigencias constitucionales, pues dicha situación se explica a partir de la naturaleza del servicio prestado en el sector Defensa y que no es ajena a la administración pública. Ciertamente, existen casos en los que se justifica una mayor disponibilidad de ciertos trabajadores y servidores (v.g. quienes desempeñan cargos de dirección, confianza y manejo, los miembros de la Fuerza Pública o los organismos de socorro), lo que de manera evidente incide en el ejercicio de los derechos al descanso y la desconexión laboral.

Sin embargo, también es cierto que la disponibilidad permanente debe ser incluida como una medida de excepción, que responda a criterios de proporcionalidad y razonabilidad. En lo pertinente, se considera que el recuento normativo analizado no permite enmarcar esta condición con la claridad exigida, frente a lo cual los derechos al descanso y a la desconexión laboral pueden resultar limitados en una dimensión tal que implicaría su anulación.

⁷⁴ Cfr. Decreto <ley> 91 de 2007, artículo 15.

⁷⁵ **“ARTICULO 2º.** Son fines esenciales del Estado: (...) defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)”.

⁷⁶ **“ARTICULO 217.** (...) Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.”.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Visto así, la Procuraduría advierte que declarar la inexequibilidad de la expresión que se demanda generaría un vacío normativo que incidiría en el adecuado cumplimiento de las finalidades constitucionales antes identificadas, poniendo en riesgo la seguridad y la garantía del orden constitucional. En cambio, dicha previsión admite una interpretación sistemática plausible, si se condiciona su aplicación a la observancia de las exigencias superiores a las que se ha hecho referencia.

Como se mencionó, el artículo 55 del Decreto Ley 91 de 2007 define la disponibilidad como *“la situación administrativa en la que se encuentran los servidores públicos del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para atender el cumplimiento de sus funciones en forma permanente, según las necesidades del servicio de defensa y seguridad nacional que rigen el sector”*. Por tanto, se debe ordenar de manera previa (no intempestiva) y fundada lo que, de manera armónica con la jurisprudencia, implica que responda a criterios objetivos y razonables. Todo en ello, en plena observancia de los derechos fundamentales, de los cuales hacen parte el derecho al descanso y la desconexión laboral.

En estos términos, será la respectiva autoridad nominadora la competente para determinar la forma en que se concreta esta autorización, según las fórmulas normativas aplicables a cada caso, con la posibilidad de definir la procedencia de figuras como las propuestas por el demandante (rotación o sistema de turnos entre los servidores).

Por lo anterior, en aras de asegurar la supremacía e integridad de la Constitución, se estima procedente que la Corte Constitucional, en ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 241 Superior, realice un condicionamiento de la exequibilidad de la norma y señale el sentido en que la norma debe ser interpretada para que se ajuste a la Carta Política.

Ciertamente, la Corte Constitucional se ha referido a la necesidad de garantizar la realización del principio de conservación del derecho, que *“busca que los tribunales constitucionales interpreten las normas en el sentido de preservar al máximo posible las disposiciones emanadas del legislador, en virtud del respeto al principio democrático”*, y del principio *in dubio pro legislatore*, *“cuyo alcance busca resguardar la decisión mayoritaria adoptada por el Congreso, respecto de un conjunto de normas frente a las cuales no existió reparo alguno y lograron cumplir, en su integridad, con los elementos estructurales del proceso legislativo”*⁷⁷.

Los principios mencionados permiten adoptar los remedios constitucionales necesarios para salvaguardar la decisión del Legislador y el principio democrático, restringiendo la expulsión de leyes a los eventos en los que *“se vulnera irremediabilmente la Constitución”*⁷⁸. En tal sentido, el Ministerio Público considera que la solución adecuada al caso consiste en efectuar una declaración de exequibilidad condicionada, que permita armonizar los supuestos constitucionales.

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-633 de 2016.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-127 de 2023.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

En estos términos, se solicitará a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del artículo 54 del Decreto Ley 1792 de 2000, en el entendido que la expresión “*sin perjuicio de la permanente disponibilidad*”, hace referencia a una situación administrativa previamente determinada por la autoridad competente, de la cual se deriva una obligación específica para que esta se sustente de manera objetiva y razonable en la existencia de necesidades del servicio de defensa y seguridad nacional, y atienda la garantía de los derechos al descanso y desconexión laboral de los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa Nacional.

- **Segundo problema jurídico:** vulneración al principio de igualdad

Petición principal: inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

El artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991 exige, como uno de los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad, señalar las razones por las cuales las normas superiores se estiman desconocidas por los preceptos legales acusados (concepto de la violación)⁷⁹, exigencia que se deriva del principio de separación de poderes, del sistema de frenos y contrapesos, y de la presunción de constitucionalidad de las leyes⁸⁰. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“(...) el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) ciertos, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente; iii) específicos, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Carta, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política; iv) pertinentes, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional, y no legales y/o doctrinarios; y v) suficientes, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada”⁸¹.

Igualmente, se ha establecido que en caso de no cumplirse en debida forma con las referidas cargas argumentativas, corresponde a la Corte Constitucional adoptar un fallo inhibitorio, dada la ineptitud sustantiva de la demanda para generar un pronunciamiento de fondo⁸².

Pues bien, en esta oportunidad, el Ministerio Público considera que, no obstante el escrito de corrección presentado por el accionante, la demanda es inepta para generar un fallo de fondo respecto del cargo formulado por la vulneración al principio de igualdad, pues aunque el respectivo concepto de la violación puede considerarse cierto, claro y pertinente⁸³, no atiende a las exigencias de especificidad y suficiencia, según pasa a explicarse.

En primer lugar, la demanda carece de *especificidad*, ya que las razones de inconstitucionalidad presentadas por el actor son vagas y genéricas por ignorar el

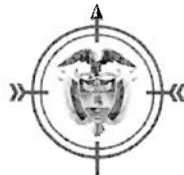
⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-165 de 2019.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 2016.

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 2019.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001.

⁸³ Sigue un hilo conductor, recae sobre una proposición jurídica real y no acude a argumentos doctrinarios o de conveniencia.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

principio de unidad de la Carta Política⁸⁴, así como el alcance de las disposiciones superiores desarrollado en la jurisprudencia⁸⁵. Si bien el artículo 13 Superior establece un mandato general de igualdad, para el caso particular, dicha norma se debe ponderar con los artículos 217 y 218 superiores, en los cuales se establece un régimen propio para la fuerza pública, lo que impide una comparación llana de estos servidores con los demás servidores públicos, como es pretendido.

El demandante aduce que la expresión demandada genera una situación desigual entre iguales, entre los sujetos comparables (i) los empleados civiles del Ministerio de Defensa, y (ii) otros servidores públicos que pertenecen a la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y que desempeñan funciones administrativas, cuestionando que a unos se aplique la jornada del Decreto Ley 1792 de 2000, en tanto que a los segundos se apliquen los límites fijados en el Decreto 1042 de 1978.

Al respecto, indica que se trata de grupos comparables porque *“cumplen funciones igual de relevantes”*, son empleados civiles del Estado con una vinculación reglamentaria, a quienes se aplican los principios constitucionales de la función pública, que pertenecen a la misma rama del poder público, con identidad de funciones (las de los ministerios), siendo empleados de naturaleza administrativa.

No obstante, el demandante se limita a mencionar el artículo 217 Superior, para corregir su demanda y aceptar la idoneidad de la medida, sin analizar las implicaciones que ello tiene frente a la especialidad de la misión asignada, de la cual se derivan las funciones específicamente establecidas.

El cuestionamiento, así entendido, no se dirige contra la forma en que el artículo 54 del Decreto Ley 1792 de 2000 establece la jornada de trabajo de los servidores civiles del Ministerio de Defensa, sino que discute la figura misma de la disponibilidad permanente, aplicable también a otro tipo de trabajadores y funcionarios en la administración pública. En otras palabras, el parámetro de comparación propuesto por el demandante no permite *“determinar si deben ser tratadas de la misma forma dos situaciones similares, desde un punto de vista que sea relevante y de acuerdo con la finalidad perseguida por la norma analizada”*⁸⁶ porque plantea, de entrada, una comparación respecto de sujetos que a partir del criterio formulado no son comparables, dada la especialidad de las funciones asignadas solo a uno de ellos.

Sobre el punto, la Corte Constitucional ha precisado que *“En relación con el criterio de comparación, (...) el juez constitucional debe evitar (i) fijar un criterio de comparación que por su carácter genérico conduce siempre a concluir que los sujetos son comparables lo cual supondría una ‘profunda limitación del margen de configuración del legislador’; y (ii) emplear ‘rasgos que por su grado de especificidad conducen siempre a diferenciar’, lo cual podría ‘afectar la vigencia del mandato de igualdad como expresión básica de justicia’”*⁸⁷. Un caso distinto se presentaría si el juicio implicara, por ejemplo, una comparación entre sujetos a los que se aplica una

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-1287 de 2001 y T-356 de 2012.

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2008.

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021.

⁸⁷ Ibidem. En cita de la Sentencia C-109 de 2020.

condición de permanente disponibilidad, pero se garantizan los derecho al descanso y la desconexión laboral.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, se considera que los reparos del accionante no satisfacen el requisito de *suficiencia*, pues no atienden a las particularidades que las demandas por violación a la igualdad deben tener, al no establecer de manera fundada los términos de comparación de los que parte la explicación del presunto trato discriminatorio.

Aunado a ello, se encuentra que el demandante discute la aplicación diferenciada de los decretos 1042 de 1978 y 1792 de 2000, sin aclarar el motivo por el cual concluye la exclusión de las normas que regulan fórmulas que considera menos lesivas (tales como los turnos de disponibilidad). Tampoco se refiere a la forma en que la expresión acusada ha sido interpretada a partir de la observancia armónica de los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución, esto es, en una comprensión que no controvierte el régimen constitucional.

Con base en las consideraciones expuestas, se solicitará que la Corte Constitucional profiera un fallo inhibitorio frente al cargo presentado en la demanda y que se sustenta en la vulneración al principio de igualdad. Lo anterior, en consideración a que esta decisión *“lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia, constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa del Texto Superior, al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional”*⁸⁸.

No obstante, por razones de suficiencia argumentativa y en aplicación del principio *pro actione*⁸⁹, a continuación, se revisarán los argumentos de fondo de la demanda, a fin de elevar la correspondiente solicitud subsidiaria.

Petición subsidiaria: exequibilidad de la expresión acusada (frente al cargo de violación al principio de igualdad)

La Procuraduría General de la Nación considera que la demanda presentada contra la expresión *“sin perjuicio de la permanente disponibilidad”*, contenida en el artículo 54 del Decreto 1792 de 2000, por la vulneración al principio de igualdad no está llamada a prosperar porque los sujetos confrontados por el demandante no son susceptibles de comparación. Para el caso, existe un mandato de trato diferenciado, el cual es observado por el Legislador.

En efecto, como se indicó, el desarrollo del *test* de igualdad comienza por verificar la existencia de una afectación *prima facie* al principio de igualdad, para lo cual se debe definir el criterio de comparación y valorar si, conforme a este, los sujetos y

⁸⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2019.

⁸⁹ Este principio implica, entre otras cuestiones, *“que en aquellos casos en los que exista una duda sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de argumentación, la Corte se esfuerce, en la medida de sus posibilidades, por adoptar una decisión de fondo”*, sin que su aplicación pueda *“llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”* Sentencia C-292 de 2019.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

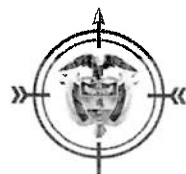
situaciones son fáctica y jurídicamente comparables. Al respecto, el demandante plantea que existe una diferencia de trato entre (i) los empleados civiles del Ministerio de Defensa, y (ii) otros servidores públicos que pertenecen a la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y que desempeñan funciones administrativas, porque la cuestionada previsión *“no solo establece una jornada laboral de 8 horas, sino que añade una cláusula de ‘permanente disponibilidad’”*.

Para justificar la similitud de los sujetos, sostiene que todos ellos son empleados civiles de la misma rama del poder público, con una vinculación reglamentaria, quienes se rigen por los principios de los artículos 122 y 123 de la Constitución, *“con identidad de funciones (artículo 58 de la Ley 489 de 1998), siendo en todo caso empleados de naturaleza administrativa”*, y discute la aplicación diferenciada del Decreto 1792 de 2000, para unos, y del Decreto 1042 de 1978, para los otros. Aclara que si bien el servicio de los empleados civiles del Ministerio de Defensa es esencial para el cumplimiento de las funciones del sector Defensa, ello no significa que las labores administrativas *“requieran una ‘permanente disponibilidad’ ilimitada”*, y que *“las funciones administrativas no son de carácter militar ni exigen la restricción absoluta de su tiempo libre”*.

Pues bien, como quedó establecido, la norma que se cuestiona se incorpora en el Decreto Ley 1792 de 2000, expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República mediante la Ley 578 de 2000, fundadas en la necesidad de fortalecer y armonizar la estructura orgánica, administrativa disciplinaria y operativa de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional. A partir de allí, se explica la adopción de un régimen especial para el sector Defensa, el cual se compone de reglas particulares aplicables a los distintos componentes de la relación laboral, siendo la jornada laboral uno de ellos.

De tal manera, el artículo 2 del Decreto Ley 1792 de 2000, establece una característica particular del servicio que prestan los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa Nacional, que no es intrascendente para la determinación de la jornada laboral, al señalar que *“es esencial para el cumplimiento de las funciones básicas del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”*, y que se asocia con *“la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, así como para brindar las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en Colombia”*.

Esta especialidad es concordante con las previsiones de la Ley 1033 de 2006 y Decreto Ley 91 de 2007, en las que se reitera la naturaleza esencial del servicio prestado en el sector Defensa y se precisan las características del Sistema Especial de Carrera del dicho sector, sistema al cual se inscriben los sujetos que el demandante presenta como comparables frente a los pertenecientes a los demás ministerios. Sobre el punto, se considera que, en relación con el establecimiento de la jornada laboral, los servidores que se pretenden comparar no se encuentran en circunstancias idénticas y que existen diferencias relevantes que justifican un trato diferenciado el cual, como se advirtió en el acápite anterior, no puede anular los derechos fundamentales.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

En cuanto a lo último, es pertinente enfatizar la necesaria diferenciación entre la posibilidad del Legislador de establecer una mayor disponibilidad laboral, de las condiciones constitucionales para ello, las cuales incluyen las garantías derivadas del derecho al trabajo digno, esto es, al descanso y la desconexión laboral.

Por lo expuesto, el Ministerio Público considera que el artículo 54 (parcial) del Decreto Ley 1792 de 2000, resulta compatible con el derecho a la igualdad, y por tanto solicitará, de manera subsidiaria, que frente a ese cargo declare su exequibilidad.

VI. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional:

- Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión demandada del artículo 54 del Decreto 1792 de 2000, *"Por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial"*, bajo el entendido de que la expresión *"sin perjuicio de la permanente disponibilidad"*, hace referencia a una situación administrativa previamente ordenada por la autoridad competente, de la cual se deriva una obligación específica para que esta se sustente de manera objetiva y razonable en la existencia de necesidades del servicio de defensa y seguridad nacional, y atienda la garantía de los derechos al descanso y desconexión laboral de los servidores públicos civiles del Ministerio de Defensa Nacional.

En relación con el cargo presentado por la vulneración al principio de igualdad que, de manera principal, se declare **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo, respecto del artículo 54 (parcial) del Decreto 1792 de 2000, *"Por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial"* o que, de manera subsidiaria, declare la **EXEQUIBILIDAD** de esa previsión.

Atentamente,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación

TMFC/CRM