

Sentencia C-954/01

CARRERA ADMINISTRATIVA-Regla general

CARRERA ADMINISTRATIVA-Definición

CARRERA ADMINISTRATIVA-Alcance

La carrera administrativa es un instrumento eficaz para lograr la consecución de los fines del Estado, el cual requiere de una organización adecuada que le permita alcanzarlos, con un recurso humano que no sólo sea calificado sino que pueda desarrollar su función en el largo plazo, es decir, con vocación de perdurabilidad. Por esta razón, se erige como un sistema que armoniza los principios que rigen la función pública, consagrados principalmente en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 122 a 131 y 209 de la Carta, con la protección del derecho al trabajo.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Garantía de permanencia

CARRERA ADMINISTRATIVA-Estabilidad relativa

El derecho a la estabilidad laboral de los empleados de carrera no es absoluto y encuentra su principal restricción en la misma Constitución, que establece en su artículo 125 las causales en que procede el retiro de dichos empleados, en armonía con el artículo 58, que consagra la prevalencia del interés público sobre el particular.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Finalidad

CARRERA ADMINISTRATIVA EN REESTRUCTURACION DE ADMINISTRACION PUBLICA-Supresión del cargo

CARRERA ADMINISTRATIVA-Incorporación a empleo equivalente o indemnización por supresión del cargo

CARRERA ADMINISTRATIVA-Indemnización por supresión del cargo

La Corte ha considerado que el pago de la indemnización desarrolla los principios de justicia y equidad y constituye un mecanismo eficaz para resarcir al trabajador por el daño sufrido como causa de la supresión del cargo que venía ocupando, siendo que aquél tenía derechos adquiridos a la estabilidad laboral y al reconocimiento del mérito, pues el Estado tiene el deber de reparar el daño aun cuando éste sea legítimo, es decir, cuando se causa como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, del traslado de funciones de una entidad a otra, o de la modificación de una planta de personal.

LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-No indemnización por supresión del cargo

CARRERA ADMINISTRATIVA-Reforma de planta de personal que no suprime cargo/CARRERA ADMINISTRATIVA-Reforma de planta de personal que varía denominación y grado de remuneración

CARRERA ADMINISTRATIVA-Garantías del empleado por variación de denominación y

grado de remuneración

CARRERA ADMINISTRATIVA-Derechos del empleado por supresión del cargo

Referencia: expediente D-3437

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° (parcial) del artículo 39 de la ley 443 de 1998, "por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones".

Actor: Gustavo Pacheco García

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., seis (6) de septiembre de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gustavo Pacheco García demandó el parágrafo 1° (parcial) del artículo 39 de la ley 443 de 1998, "por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones."

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43320 del 12 de junio de 1998, y se subraya la parte demandada:

"Ley 443 de 1998

(junio 11)

por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 39. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para la incorporación de que trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

1. La incorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguientes orden:

1.1 En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas.

1.2 En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.

1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos.

1.4 En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

2. La incorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.

3. La persona así incorporada continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible la incorporación dentro del término señalado, el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

Parágrafo 1°. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no hubo supresión efectiva de éstos.

Parágrafo 2°. En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación. Los términos de caducidad establecidos en el Código Contencioso Administrativo para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se contarán a partir de la declaratoria de nulidad del acto administrativo que originó la supresión del empleo."

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte la declaración de inconstitucionalidad de la expresión "de carrera" contenida en el parágrafo 1° del artículo 39 de la ley 443 de 1998, por violar los artículos 13 y 53 de la Constitución Política.

Considera que dicha expresión permite que los representantes legales de las entidades y demás organismos encargados de realizar reestructuraciones administrativas que impliquen la reforma total o parcial de las plantas de personal, arbitrariamente puedan convertir cargos de carrera en de libre nombramiento y remoción, cambiando solamente su denominación, con detrimento de los derechos de los trabajadores contenidos en el artículo 53 de la Constitución, especialmente los de igualdad y estabilidad en el empleo. Así mismo, la norma permite declarar insubsistente al funcionario de carrera cuyo cargo se erige en de libre nombramiento y remoción.

A juicio del actor, si se declara la inconstitucionalidad solicitada, reviviría el artículo 5 de la ley

27 de 1992, la cual consagraba que los empleados de carrera cuyo cargo fuera declarado de libre nombramiento y remoción, en caso de existir vacantes de carrera, continuaban ocupando el cargo de libre nombramiento y remoción, conservando los derechos de carrera, "lo que sería constitucional, justo y equitativo."

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2526 recibido el 24 de abril de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para una cabal interpretación de la expresión demandada, debe hacerse un doble examen de la misma, primero desde el punto de vista del contexto normativo en el que se halla inscrita y segundo frente al artículo al que pertenece.

En cuanto al contexto normativo, la expresión acusada se encuentra dentro del Título V de la ley 443 de 1998, denominado "Retiro del Servicio", en el que se establecen los casos en que es procedente retirar del servicio público a un empleado de carrera administrativa.

El legislador, en desarrollo del principio constitucional de la estabilidad en el empleo y reconociendo la condición del servidor público que ha accedido por sus méritos a la carrera, consagró en el artículo 39 parcialmente acusado unos derechos y garantías que le son favorables ante el evento de que el cargo del cual es titular sea suprimido. Dichas garantías consisten en que ese trabajador debe ser incorporado en un empleo equivalente o recibir una indemnización en los términos establecidos por el Gobierno Nacional.

La norma demandada no vulnera el principio de estabilidad en el empleo porque, ante el evento de que los empleos de carrera, como consecuencia de la reforma parcial o total de la planta de personal, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haberse variado su denominación y grado de remuneración, la ley prohíbe exigirles a sus titulares requisitos superiores para su desempeño, ordenando su incorporación a la nueva planta.

Lo que significa que la sola modificación del grado de remuneración y denominación que sufra un empleo de carrera en el proceso de reforma de una planta de personal, no implica que éste haya sido efectivamente suprimido cuando conserva las condiciones originales, lo cual es coherente con el criterio garantista del principio de estabilidad en el empleo, puesto que si es aplicado para aquellos casos en que se suprimen unos cargos de carrera con motivo de modificaciones de la planta de personal de un organismo estatal, con mayor razón los efectos del mismo han de hacerse valer cuando no se ha producido dicha supresión y, por ende, tales cargos continúan existiendo dentro de la planta de personal reformada.

Haciendo una interpretación literal de la expresión acusada, como del párrafo que la contiene, no es posible deducir su oposición con las normas constitucionales relativas a la carrera administrativa y al principio de estabilidad en el empleo. "El texto legal en cuestión, en su evidente literalidad, prohíbe a la administración pública hacer exigencias que no se compadezcan con los derechos de carrera respecto de los cuales son acreedores los titulares de los empleos inscritos dentro de esa modalidad de vinculación al servicio público y ordena la incorporación de éstos en la nueva planta de personal."

Por lo anterior, señala el Procurador que el actor hace una interpretación equivocada de la norma acusada que no corresponde a su contenido. Cuando el legislador considera que el sólo cambio

de la denominación de un empleo y de su grado de remuneración en el proceso de reforma de una planta de personal no implica la supresión del mismo, es porque la naturaleza de un empleo no se define por el aspecto formal del nombre que tenga ni su grado de remuneración, sino por sus funciones, como se puede deducir de la noción de empleo contenida en el artículo 2° del decreto-ley 1042 de 1978. No es acertado entonces, sostener que al permitir tales modificaciones, la ley faculta a los representantes legales de los organismos en proceso de reforma, para convertir los empleos de carrera en de libre nombramiento y remoción.

Finalmente, afirma que tampoco se vulnera el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta, ya que el demandante no señala respecto de qué situación o clase de servidores públicos la norma establece una discriminación.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, por cuanto la norma acusada hace parte de una ley de la República.

La carrera administrativa como regla general para acceder a los empleos públicos

El trabajo no sólo constituye un derecho fundamental y una obligación social sino uno de los fundamentos del Estado social de derecho, razón por la cual goza de una especial protección dentro del ordenamiento nacional. El artículo 53 de la Carta consagra una serie de principios mínimos que protegen al trabajo y al trabajador como tal, a saber: igualdad de oportunidades; remuneración mínima vital y móvil; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajo del menor de edad.

Por su parte, el inciso primero del artículo 125 de la Constitución Política dispone:

"Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes".

De esta manera, el constituyente establece que la carrera administrativa es la regla general para que los ciudadanos accedan a la función pública, entendida ésta como "el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines." [1]

Que la carrera sea la regla general de acceso a la administración pública encuentra justificación en los objetivos de la función pública, los cuales se adecuan a la finalidad misma del Estado

social de derecho: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C.P. Art. 2), y a los principios que rigen la función administrativa, como son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (C.P. Art. 209).

Como se define en el artículo 1° de la ley 443 de 1998, la carrera administrativa es "un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad del ascenso. Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia, y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que motivos como raza, religión, sexo, filiación política o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno. Su aplicación, sin embargo, no podrá limitar ni constreñir el libre ejercicio del derecho de asociación a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Política."

La carrera administrativa es entonces un instrumento eficaz para lograr la consecución de los fines del Estado, el cual requiere de una organización adecuada que le permita alcanzarlos, con un recurso humano que no sólo sea calificado sino que pueda desarrollar su función en el largo plazo, es decir, con vocación de perdurabilidad. Por esta razón, se erige como un sistema que armoniza los principios que rigen la función pública, consagrados principalmente en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 122 a 131 y 209 de la Carta, con la protección del derecho al trabajo.

En el artículo 2 de la misma ley se consagran los principios rectores de dicho sistema, en los siguientes términos:

"Además de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, la carrera administrativa deberá desarrollarse fundamentalmente en los siguientes:

- Principio de igualdad, según el cual para el ingreso a los empleos de carrera se brindará igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna índole, particularmente por motivos como credo político, raza, religión o sexo; de la misma forma, para el ascenso, la estabilidad y la capacitación de quienes pertenezcan a la carrera, las organizaciones y entidades garantizarán que los empleados participen con criterio de igualdad y equidad.

- Principio del mérito, según el cual el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella."

De igual forma, el funcionario de carrera goza de una garantía de permanencia en su cargo, en armonía con el artículo 53 de la Carta, la cual, sin embargo, está sujeta a la ocurrencia o no de las situaciones previstas en el artículo 125 superior, que consagra los eventos en que procede el retiro del servidor público inscrito en carrera administrativa, a saber: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

Según lo anterior, la estabilidad con la que están protegidos los empleados de carrera no puede ser concebida como una inamovilidad absoluta ya que, si se presentan una de las causales señaladas en el artículo 125 de la Carta, su retiro no sólo es legítimo, sino necesario para alcanzar

los fines del Estado bajo los principios de eficacia, eficiencia, moralidad, entre otros, pues se han perdido los méritos y las calidades morales que justifican su permanencia en el cargo. En consecuencia, tal estabilidad es apenas relativa.

En síntesis, el derecho a la estabilidad laboral de los empleados de carrera no es absoluto y encuentra su principal restricción en la misma Constitución, que establece en su artículo 125 las causales en que procede el retiro de dichos empleados, en armonía con el artículo 58, que consagra la prevalencia del interés público sobre el particular.

Se debe recordar que la finalidad misma de la carrera administrativa es reclutar un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, la carrera permite que quienes sean vinculados a la administración bajo esta modalidad, ejerzan de manera calificada la función pública que se les asigna, ya que dicho sistema está diseñado para que ingresen y permanezcan en él aquellas personas que tengan suficientes calidades morales, académicas, intelectuales y laborales para asumir con eficiencia y honestidad dicho servicio. Existe entonces una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado y la prioridad que el constituyente otorga a la carrera administrativa, que se explica en la naturaleza del sistema y en los principios que lo fundan.

La mayor estabilidad laboral que la Constitución y la ley brindan a los empleados de carrera frente a la que se predica de los empleados de libre nombramiento y remoción, se justifica en el hecho de que las personas que aspiran a los empleos de carrera deben someterse a unos requisitos y condiciones más rigurosos para acceder a ellos, que los que se exigen a los de libre nombramiento y remoción, quienes serán nombrados por un acto legal y reglamentario, dictado con fundamento en la potestad discrecional del nominador.

3. La supresión de cargos de carrera administrativa como consecuencia de los procesos de reestructuración de la administración pública frente a los derechos de los trabajadores

La Corte ha sostenido que "el Estado, para cumplir con sus fines, debe reajustar la estructura orgánica y funcional que le sirve de medio para obtenerlos. Por lo tanto, en lo que respecta a la administración pública, resulta razonable que se produzca la correspondiente valoración del desempeño de las entidades que la conforman, a fin de evaluar su misión, estructura, funciones, resultados, etc, y adecuarlas a los objetivos demarcados constitucionalmente." [2]

Tales reajustes pueden conducir a la supresión de cargos de carrera, concretamente como consecuencia de reestructuraciones administrativas que impliquen reformar las plantas de personal, lo cual podría afectar los derechos de los empleados, especialmente los de carrera, que en principio gozan de cierta estabilidad laboral. Con fundamento en ello, el legislador, en procura de la protección de estos derechos, exige que la supresión de tales cargos no pueda ser caprichosa, arbitraria o subjetiva. Al respecto, la Corte ha sostenido:

"La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, vr.gr. por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos

de los trabajadores."[3]

Así mismo, ha dicho que "las razones que justifican la reforma de las plantas de personal son (...) de carácter objetivo y, en consecuencia, la necesidad de las medidas y su razonabilidad les corresponde evaluarlas a las autoridades competentes." [4]

La propia ley 443 de 1998, con el fin de preservar los derechos de los empleados de carrera, contempla en su artículo 41 que las reformas de las plantas de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren. De igual forma, establece mecanismos para garantizar los derechos de los trabajadores, por ejemplo, que toda modificación de las plantas de personal deba recibir la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La citada disposición, a juicio de la Corte, se dirige a "controlar los posibles desmanes en que pudiere incurrir la Administración tanto del orden nacional como del territorial al efectuar dichas reformas"[5].

En conclusión, la supresión de cargos de carrera, producida por la reforma total o parcial de las plantas de personal, no puede ser arbitraria, pues está limitada por las normas constitucionales y legales y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 58 superior, el interés particular que tiene el trabajador respecto de la estabilidad en su cargo debe ceder ante el interés público o social que comporta la supresión de cargos como consecuencia de los procesos de reestructuración de las entidades. Al respecto, en sede de tutela la Corte ha expresado:

"...no hay lugar al reintegro de empleados públicos -así gocen de fuero sindical- cuando la terminación del vínculo laboral se debe a la supresión del cargo como consecuencia de la liquidación y supresión de una dependencia que se produce en el marco de un proceso de reestructuración administrativa, pues, en todo caso prevalece el interés general, que efectivamente tiene la colectividad en que haya racionalidad en las plantas estatales de modo que, por esta vía, se racionalice el gasto público y se asegure eficiencia y eficacia en la gestión pública, lo cual es imperioso en situaciones de déficit fiscal y de crisis en las finanzas de los entes territoriales. (...) estima pertinente la Sala recabar en que no puede impedirse el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ni la consecución de las finalidades sociales del Estado, y por ende la primacía de los derechos e intereses generales, so pena de hacer prevalecer los derechos individuales; igualmente, tampoco existen derechos absolutos, en la medida en que todos están supeditados a la prevalencia del interés colectivo."[6]

Lo anterior no significa que el trabajador quede a merced de la voluntad de las autoridades encargadas de realizar la reestructuración y vean desamparados sus derechos, pues la ley 443/98, a la que pertenece el precepto acusado, por un lado, exige que la reestructuración sea objetiva, necesaria y razonable y, por el otro, prevé mecanismos para que el trabajador sea resarcido por el desequilibrio frente a dicha carga pública, es decir, frente al sacrificio que implica ceder ante el interés general.

Además de la objetividad y razonabilidad que debe guiar el proceso de reestructuración, el artículo 39 de la ley 443/98 contempla una medida que evita el desmedro de los derechos del trabajador cuyo cargo fue suprimido, como se verá más adelante.

4. El artículo 39 de la ley 443 de 1998

El artículo 39, objeto de demanda, consagra en lo no acusado que los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los empleos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de la modificación de planta de personal, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir una indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

También establece las reglas que son aplicables al proceso de incorporación a un empleo equivalente, así:

"1. La incorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguientes orden:

1.1 En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas.

1.2 En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.

1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos.

1.4 En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

2. La incorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.

3. La persona así incorporada continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible la incorporación dentro del término señalado, el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización."

En reiterados pronunciamientos[7] la Corte ha considerado que el pago de la indemnización aludida desarrolla los principios de justicia y equidad y constituye un mecanismo eficaz para resarcir al trabajador por el daño sufrido como causa de la supresión del cargo que venía ocupando, siendo que aquél tenía derechos adquiridos a la estabilidad laboral y al reconocimiento del mérito, pues el Estado tiene el deber de reparar el daño aun cuando éste sea legítimo, es decir, cuando se causa como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, del traslado de funciones de una entidad a otra, o de la modificación de una planta de personal.

Así las cosas, el derecho de los empleados de carrera a ser indemnizados en el evento de que se supriman sus cargos, a que alude el citado artículo 39, tiene pleno sustento constitucional, como lo consideró la Corte en la sentencia C-370/99,[8] al declarar exequible dicho precepto legal:

"Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, porque 'si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (arts. 150-7 y 189-14 C.P.), esto no

implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. art. 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 C.P.).

Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (art. 2 C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado social de derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral.'[9]

El deber de indemnizar encuentra fundamento constitucional en el hecho de que el empleado público de carrera administrativa 'es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada., según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajador, como el resto del tríptico económico -del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo 20 transitorio de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas (art. 13 C.N.), en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado.'

"De otra parte, dicho resarcimiento del daño encuentra también apoyo en el artículo 90 del estatuto superior, que conmina al Estado a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas."[10]

Los empleados de libre nombramiento y remoción, por el contrario, no gozan de este derecho a ser indemnizados cuando su cargo se suprime, y de hacerlo, ha sostenido la Corte, ello implicaría "reconocer y pagar una compensación sin causa a un funcionario, que dada la naturaleza de su vínculo con la administración, puede, en virtud de la facultad conferida por la ley al nominador, ser desvinculado sin que se le reconozcan derechos y prestaciones sociales distintas de aquellas con las que el Estado mediante la ley ampara a esta clase de servidores públicos".[11]

1. El párrafo primero del artículo 39 de la ley 443 de 1998

En el párrafo 1° del artículo 39 de la ley 443/98, materia de acusación parcial, se consagra una situación excepcional para los casos en que se ha de considerar que no existe supresión efectiva del cargo, esto es, que cuando los empleos de carrera de la nueva planta se distingan de los que conformaban la planta objeto de reforma simplemente por haber variado su denominación y grado de remuneración, aquellos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y sus titulares deberán ser incorporados a la nueva planta.

El actor considera que la expresión "de carrera", contenida en el citado párrafo, faculta a los representantes de los organismos o entidades que están en proceso de reforma total o parcial de su planta de personal, a declarar los cargos de carrera administrativa en de libre nombramiento y remoción, vulnerando los derechos a la igualdad y estabilidad laboral de dichos empleados.

Este argumento no es nuevo para la jurisprudencia nacional. En vigencia de la Constitución de 1886, la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la protección de que gozan los empleados inscritos en carrera administrativa ante la facultad que tenía el gobierno de sustituir sus cargos por unos de libre nombramiento y remoción o viceversa. El artículo 49 del decreto 2400 de 1968 señalaba lo siguiente: "Los empleados inscritos en el escalafón que ocupen cargos que se declaren de libre nombramiento y remoción, perderán su derecho dentro de la carrera...". Esta norma fue declarada inexecutable por esa corporación mediante sentencia de noviembre de 1983, con estos argumentos:

"Si bien debe primar el interés del Estado y, en consecuencia, el funcionario de carrera que desempeña un cargo que se declare para lo sucesivo de libre nombramiento y remoción, puede ser removido, pasar al retiro y quedar vacante sin remuneración compensatoria, también es verdad que las previsiones constitucionales que consagran la carrera administrativa, la estabilidad y el derecho de ascenso, serían fácilmente burladas si para eliminar de dicha carrera a un empleado, bastará acudir al expediente de declarar su cargo de libre nombramiento y remoción. Aquí hay también una determinación del Estado, a la que este tiene derecho, pero ajena a la voluntad del funcionario, que mediante el cumplimiento de un estatuto había adquirido una situación definida dentro de la carrera.

"Debe aplicarse el mismo principio, porque tiene las mismas causas, que el estatuido para casos de supresión de cargos, o sea el que el funcionario afectado por la medida mantenga, y no pierda, su condición de inscrito en la carrera y en un escalafón determinado, para que, cuando sea posible, tan pronto ocurra vacante de similar categoría, pueda reintegrarse al servicio público.

"La norma acusada, que consagra como principio general el de que el acto del Estado o del gobierno que convierte un cargo de carrera en uno de libre nombramiento y remoción conlleva no solo el eventual retiro del funcionario que lo desempeña en ese momento, lo que es legítimo, sino precisa y simultáneamente la pérdida de su calidad de inscrito y de empleado perteneciente a la carrera administrativa, viola las normas y constitucionales que la institucionalizan, o sea los artículos 62 de la Carta y 5°, 6° y 7° del Plebiscito de 1957." [12]

Sin embargo, no es esta la situación que contempla la norma acusada, como pasa a demostrarse. Para ello, vale la pena transcribir el mencionado párrafo:

"Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no hubo supresión efectiva de éstos." (Lo subrayado es lo demandado)

La expresión demandada deberá analizarse en relación con la totalidad del párrafo al que le pertenece, para que encuentre sentido y se pueda realizar un juicio de constitucionalidad sobre la misma.

Una interpretación literal de la citada disposición permite deducir que, en el evento de la reforma de una planta de personal, se protege al empleado de carrera cuyo cargo no ha sido efectivamente suprimido -pues simplemente ha variado su denominación y grado de remuneración-, a través de dos mecanismos: (i) el nuevo cargo no tendrá requisitos superiores para su desempeño y (ii) el empleado será incorporado a la nueva planta. Se parte de la premisa de que la simple variación

de la denominación y remuneración de un empleo no significa que se haya presentado una supresión efectiva del cargo de carrera, por ser factores que constituyen meras formalidades. En ese caso, es decir, cuando se considere que no hubo tal supresión efectiva, el legislador establece las garantías mencionadas en favor del empleado de carrera perjudicado. Debe resaltarse que este último, precisamente porque no se suprimió efectivamente su cargo y en consecuencia nunca perdió su condición de funcionario de carrera, debe gozar, en la nueva planta de personal a la que sea incorporado, los mismos derechos de carrera que ostentaba con anterioridad.

Por lo anterior, la expresión acusada, contrariamente a lo que considera el actor, no desampara al empleado de carrera ante la supresión de su cargo sino que lo protege a través de los mecanismos anotados. No en vano el artículo 39, demandado parcialmente, se titula: "Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo".

Así pues, la norma es respetuosa del artículo 53 de la Carta, que consagra, entre otros, los derechos de los trabajadores a la igualdad, la estabilidad en el empleo y la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, en armonía con el artículo 25 superior, que consagra el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas.

En conclusión, la expresión acusada no vulnera la Constitución pues el criterio garantista que guarda la disposición acusada se ajusta a los mandatos contenidos en los artículos 25, 53, 58 y 125 del Estatuto Supremo y, por lo tanto, se declarará exequible.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión "de carrera" contenida en el párrafo 1° del artículo 39 de la ley 443 de 1998.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Sentencia C-631/96 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[2] Sentencia C-209/97 M.P. Hernando Herrera Vergara.

[3] Sentencia C-370/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[4] Ibídem.

[5] Ibídem.

[6] Sentencia T-729/98 M.P. Hernando Herrera Vergara, reiterada en la sentencia T-1020/99, MM.PP. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.

[7] Sentencia C-479/92 M.M.P.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-023/94; C-104/94, C-527/94, C-370/99, entre otras.

[8] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[9] Sentencia C-613/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[10] Sentencia C-479/92 M.M.P.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, reiterada en C-104/94, C-527/94, C-096/95, C-522/95, entre otras.

[11] Sentencia C-479/92, reiterado por la sentencia C-527/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[12] Citada por: YOUNES MORENO, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Bogotá, Editorial Temis, 1996. Pgs. 164 y ss.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

