

Sentencia C-994/00

COSA JUZGADA RELATIVA-Cargos diferentes

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Autonomía limitada/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Coordinación entre autoridades

La autonomía de las CARs no significa que esas entidades puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, por cuanto el medio ambiente es un asunto que suele desbordar el ámbito local. El mandato de coordinación entre las distintas autoridades ambientales no puede traducirse en una subordinación orgánica de las CARs a las autoridades nacionales, que anule el contenido de autonomía de las CARs.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Autonomía en reestructuración de planta de personal/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Aprobación de modificación de planta de personal

Si bien el legislador puede establecer pautas o reglas generales a las que deban sujetarse las CARs en la reestructuración de sus plantas de personal, no puede llegar al extremo de exigir en ese proceso una autorización de un órgano del Gobierno Nacional, ya que eso implica anular la autonomía constitucional de esas entidades y someterlas a un control jerárquico de parte del Gobierno.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Incorporación a empleos equivalentes por supresión de cargos/CARRERA ADMINISTRATIVA-Incorporación a entidad de rama ejecutiva por supresión de cargos

CARRERA ADMINISTRATIVA-Motivación de reformas de planta de personal

Referencia: expedientes D-2785 y D-2813 acumulados.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 parcial y 41 parcial de la Ley 443 de 1998.

Actores: Carlos Fernando Muñoz Castrillón y Gustavo Adolfo Mejía Morales.

Temas:

Supresión de cargos, derechos de carrera y reincorporación en entidades de la rama ejecutiva.

Principio de publicidad y deber de motivación de las reformas a las plantas de personal

Reformas de la planta de personal, aprobación por el Departamento Administrativo de la Función Pública y autonomía de las Corporaciones Regionales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, dos (2) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y

de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Fernando Muñoz Castrillón (Exp 2785) y Gustavo Adolfo Mejía Morales (Exp 2813) demandan los artículos 39 parcial y 41 parcial de la Ley 443 de 1998. La Sala Plena de esta Corte, en sesión del 26 de enero de 2000, decidió acumular los dos expedientes para que fueran decididos en una misma sentencia. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación el Diario Oficial No 43320 del 12 de junio de 1998, y se subraya lo demandado:

"LEY 443 DE 1998

(Junio 11)

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 se 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 siguiente 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 suprimidas.

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

(...).

Artículo 41. **Reformas de Plantas de personal.** Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta 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, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en administración Pública u otras profesiones

idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las **corporaciones autónomas regionales**, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberán ser aprobados por el departamento administrativo de la función Pública. El departamento administrativo de la función pública llevará el balance de los cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto (...)"

III. LA DEMANDA.

El ciudadano Carlos Fernando Muñoz Castrillón (Exp 2785) considera que la expresión acusada del artículo 39 de la Ley 443 de 1998 vulnera los artículos 13, 25, 125 y 209 de la Carta, porque impide que aquellos empleados públicos de carrera a quienes se les han suprimido los empleos puedan ser incorporados en los cargos vacantes existentes en las entidades a las que se aplica el régimen de carrera "cuando ella no pertenece a la rama ejecutiva". Por ejemplo, explica el actor, si se suprime un empleo de secretaría en una alcaldía Municipal "y con las mismas funciones se tiene vacante otro empleo de secretaría en la Personería de un Municipio vecino, la titular del primer empleo no podrá aspirar a ser incorporada (reubicada) en el que se encuentra vacante, no obstante la identidad de funciones", ya que la personería no hace parte formalmente de la rama ejecutiva. El demandante considera que ese trato es no sólo injustificado y afecta los derechos de carrera de la funcionaria, sino que además comporta inconvenientes para el Estado, pues lo obliga "a organizar concurso de méritos para poder llenar la vacante existente en la personería, con la consiguiente afectación temporal del servicio y gasto de recursos estatales", todo lo cual viola el artículo 209 superior, "que manda ajustar la actuación administrativa al principio de economía". Por ello, precisa el ciudadano, el retiro del ordenamiento de la expresión demanda no afecta negativamente "el marco axiológico de la figura de la incorporación (reubicación)" ya que mejora las posibilidades de mantener en el servicio a los funcionarios afectados por actos de supresión, eleva "los niveles de eficiencia de la función pública" y, lo más importante, "evitará al Estado Comisión Nacional del Servicio Civil, incurrir en los gastos que demanda la organización y realización de concursos para proveer vacantes existentes en organismos no pertenecientes a la rama ejecutiva".

Según el actor, el artículo 41 establece que para toda reforma de la planta de personal, además de la motivación expresa del acto, debe existir un estudio técnico que así lo recomiende. Sin embargo, argumenta el ciudadano, esa exigencia sólo opera en la rama ejecutiva, lo cual viola la igualdad y afecta el derecho al trabajo de quienes laboran en otras instancias, que no pertenecen a la rama ejecutiva, como las contralorías o las personerías.

Por su parte, el ciudadano Gustavo Adolfo Morales Mejía (Exp 2813), considera que la expresión acusada del artículo 41 desconoce los artículos 150 ord 7º y 331 de la Constitución, ya que atenta contra el principio de autonomía, en la medida en que ordena que las modificaciones de sus plantas de personal de las Corporaciones Autónomas Regionales deben ser aprobadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Según su parecer, ese mandato desconoce el carácter autónomo de estas Corporaciones, ya que la Carta confiere al legislador la

potestad de reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, pero dentro de un régimen de autonomía. Y, señala el actor, esa autonomía es desconocida por la expresión demandada, que erróneamente considera a las corporaciones autónomas regionales como órganos integrantes de la rama ejecutiva del poder público. Según su criterio, estas Corporaciones Regionales pertenecen a la administración pública pero no son parte de la rama ejecutiva, pues gozan de autonomía frente a ella, como se desprende de los debates sobre el tema en la Asamblea Constituyente, así como de la doctrina elaborada por esta Corte Constitucional.

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente.

La ciudadana Maria Idalid Moreno Ramírez, en representación del Ministerio del Medio Ambiente, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

Según su parecer, el actor del expediente 2813 "parte de un equívoco", al asimilar la Corporación Autónoma regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Carta Política, con las Corporaciones Autónomas Regionales, creadas por la ley 99 de 1993, cuyas naturalezas jurídicas y funciones son disímiles. Por ende, señala la interviniente, bien puede la ley señalar, como lo hace la expresión impugnada, que las modificaciones de las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidas aquellas de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las empresas industriales y comerciales del Estado, deben ser aprobadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Esa regla, según su parecer, busca "que el funcionamiento de las entidades estatales sea coherente y armónico, logrando así los fines esenciales del Estado". La ciudadana, luego de transcribir varios apartes de sentencias de esta Corte sobre el tema ambiental y sobre el alcance de la autonomía, concluye:

"Si bien es claro que la ley 489, por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, estableció en el artículo 40, entidades y organismos estatales sujetos al régimen especial, entre las cuales figuran las Corporaciones autónomas regionales, no es menos cierto que estas entidades integran la administración pública a que se refiere el artículo 39 ibídem, considerando que las Corporaciones Autónomas Regionales, son entidades de naturaleza pública de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano.

(...)

Así las cosas, el legislador, al establecer que las plantas de personal de las Corporaciones Autónomas Regionales, sean aprobadas por el Departamento Administrativo de la función pública busca que aquellas se ajusten a las necesidades y funciones de las entidades."

Finalmente, la ciudadana considera que la sentencia C-370 de 1999 declaró la constitucionalidad del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, por lo cual, frente a esa disposición ha operado la cosa juzgada constitucional.

2. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El ciudadano Gonzalo Orlando Villa Londoño, en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, se opone a las pretensiones del actor, por cuanto considera

que la limitación de reubicación a órganos de la rama ejecutiva se justifica, pues los organismos de control, como el Ministerio Público y la Contraloría, "tienen desde el principio del año unos gastos del presupuesto calculados y mal harían en reubicar personal de otras entidades que tienen sus presupuestos igualmente diferentes, en ellas, contrariando lo preceptuado por el artículo 346 de la Constitución" Es más, según su parecer, la expresión impugnada "de la rama ejecutiva", lejos de vulnerar los derechos de los trabajadores, "está protegiendo a unos funcionarios que si no existiera la frase demandada y en concordancia con el artículo 3º de la normatividad de carrera administrativa, no tendrían ninguna posibilidad de permanecer vinculados porque mientras que se da el régimen de transición y se expiden normas para aquellas instituciones que pertenecen a los organismos de control, podrían ser excluidos del servicio público por no tener la estabilidad que les brinda la norma demandada".

De otra parte, el ciudadano considera que la expresión "las Corporaciones Regionales" del artículo 41 es constitucional, porque la autonomía de esas entidades no es absoluta, "como si se tratara de un ente ajeno totalmente al Gobierno".

3. Intervención de la "Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales".

El ciudadano Servio Alberto Caicedo, en representación de la "Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales", coadyuva una de las demandas y solicita a la Corte declarar la inexequibilidad parcial del artículo 41 de la Ley 443 de 1998. Según su parecer, las Corporaciones Autónomas regionales son "sui generis" ya que son "entes públicos de carácter corporativo, constituido por entidades territoriales – Departamentos y Municipios -, que actúan en calidad de socios". Precisamente por ello, la jurisprudencia constitucional "las clasificó como una instancia intermedia entre el nivel central y descentralizado, y entre el nivel nacional y territorial, generando una figura aún más particular aún por reglamentar." Además, destaca el ciudadano, la naturaleza jurídica y la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentra en la Constitución pues deben ser caracterizadas como órganos autónomos, lo cual implica que "no tienen superior jerárquico, propiamente dicho y por lo tanto no le son aplicables las normas en materia de personal de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional." Concluye entonces el ciudadano:

"En fallo de la Honorable Corte Constitucional (C- 273 de 1998) respecto al artículo 4 del Decreto 111 de 1996, sobre la no aplicación del estatuto presupuestal nacional a las Corporaciones tratándose de recursos propios o administrados, fue un paso definitivo para que el gobierno nacional se ajuste a los principios constitucionales, reconociendo que las CARs deben funcionar dentro de un régimen de autonomía. Este fallo con efectos directos sobre el manejo presupuestal contiene los elementos de análisis constitucional para el debate de inexequibilidad de los artículos de la ley 443 del 11 de junio de 1998, -Carrera Administrativa- que hacen mención de las CARs".

4. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, coadyuva la demanda, por cuanto considera que las expresiones acusadas son inconstitucionales.

Así, según su parecer, las expresiones acusadas en el Expediente 2813 desconocen el principio de autonomía. Para mostrar lo anterior, el interviniente comienza por destacar que el régimen propio previsto para las Corporaciones Regionales y demás entidades autónomas pretende

precisamente sustraerlas del régimen "general predicable de la Rama Ejecutiva", con el fin de evitar la "excesiva injerencia política nacional y en todo caso descongestionar la excesiva concentración de atribuciones en la Presidencia". Igualmente el ciudadano señala que es importante distinguir la descentralización y la autonomía. Así, las entidades descentralizadas están sometidas a control de tutela, y es "lógico que el Presidente de la República nombre el representante de la entidad descentralizada, que su junta directiva esté integrada generalmente por personas designadas por el mismo Presidente, que uno de sus Ministros sea el presidente de dicha Junta, que el manejo presupuestal de la entidad tenga un control casi siempre intenso por parte del poder central". Pero, arguye el interviniente, no es posible extender esos controles a las entidades autónomas ya que ello implica "un vaciamiento de su contenido". En tales circunstancias, concluye el ciudadano:

"Tiene algún sentido que el Departamento Administrativo de la Función Pública, como ente de algún modo coordinador del servicio público nacional y descentralizado, pueda emitir concepto sobre las plantas de personal de la Administración central y descentralizada.

Pero sujetar las decisiones de los órganos constitucionalmente autónomos en materia de planta de personal a la aprobación de este Departamento, es negar por completo la autonomía constitucional y reinstalar el pernicioso e invalidante control de tutela."

El ciudadano considera que, en nuestro país, la autonomía es analizada todavía con la visión propia de la constitución derogada, pues sólo una tal concepción explica que se pretenda "que el Gobierno mismo se ocupe de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera", cuando la propia Constitución asignó esa tarea a una Comisión autónoma e independiente. Por ello, según su parecer, si la norma impugnada exigiera la aprobación por parte de la Comisión Nacional de Servicio Civil de las Plantas de personal de las Corporaciones Autónomas Regionales, en procura de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, sería "incuestionable, pero en cambio no tiene soporte constitucional atribuir tal competencia al Departamento Administrativo de la Función Pública".

El interviniente también considera que los cargos del expediente 2785 son acertados, ya que "sólo la supervivencia de una indebida identificación entre los conceptos carrera administrativa y rama ejecutiva explica la disposición acusada". Concluye entonces el ciudadano al respecto:

"La carrera administrativa, como sistema de administración del personal civil al servicio de las entidades públicas, no se quedó confinada a la rama ejecutiva, sino que se extiende a prácticamente a todos los órganos que ahora se ocupan de aquéllas funciones que se sustrajeron de la órbita del Ejecutivo.

Es por ello que el control fiscal, el ministerio público, la cuestión electoral y de registro civil, la protección del medio ambiente, etc., están sujetos al régimen de carrera para la administración de su personal.

Así las cosas, siendo común la carrera, carece por completo de sentido que las normas impugnadas limiten a la Rama Ejecutiva cuanto debe por fuerza ser común a todos los órganos a los que se aplican las normas de dicha carrera".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, en concepto No 2108, recibido el 29 de marzo de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las expresiones "de la

rama ejecutiva" de los artículos 39 y 41 de la Ley 443 de 1998, e inexecutable la expresión "las corporaciones autónomas regionales" del artículo 41 de esa misma ley.

El Ministerio Público comienza por aclarar que si bien estos dos artículos ya fueron declarados constitucionales en la sentencia C-370 de 1999, procede un pronunciamiento de fondo, pues en esa sentencia la Corte limitó la cosa juzgada constitucional a los cargos del actor, que son sustancialmente distintos a los estudiados en la presente oportunidad.

La Vista Fiscal procede luego a precisar que la Ley 443 de 1998, de la cual hacen parte las normas parcialmente impugnadas, busca ajustar la regulación de la carrera administrativa a los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte, y el artículo 3º define su ámbito de aplicación, que es amplio y no se limita a la rama ejecutiva. Por ende, explica el Procurador, "aun cuando la normatividad de la Ley 443 de 1998 se aplica a quienes laboran en las Corporaciones Autónomas Regionales y en las Personerías, así como al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior de todos los niveles, ninguno de estos órganos hace parte de la rama ejecutiva". En particular, señala la Vista Fiscal, el Congreso crea las Corporaciones Autónomas Regionales pero "dentro de un régimen de autonomía". Por ende, si bien esas corporaciones tienen carácter público y son entidades administrativas del orden nacional, "no hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, pues no están adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo, ya que por expresa disposición constitucional tienen un régimen de autonomía". A partir de lo anterior, el Ministerio Público concluye que la exigencia de que el Departamento Administrativo de la Función Pública apruebe las modificaciones de las plantas de personal de las Corporaciones Regionales es inconstitucional, pues desconoce la autonomía de esas entidades, ya que, si "las Corporaciones Autónomas Regionales no hacen parte de la rama ejecutiva, el Departamento Administrativo de la Función Pública no puede intervenir en la administración del personal de estos organismos autónomos".

Luego la Vista fiscal entra a analizar los cargos contra la expresión "rama ejecutiva" contenida en esos dos artículos y concluye que es infundada. Según su parecer, la administración puede suprimir empleos, pero "debe preservar el derecho a la estabilidad, del que son titulares los servidores públicos que se encuentran escalafonados en la carrera administrativa". Esto explica entonces que el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 contemple la posibilidad de que "el empleado de carrera que resulte afectado con la supresión del empleo del cual es titular, opte por la indemnización o por la incorporación en cargos vacantes que existan en el sector público". En tal contexto, el Procurador considera que "la acusación del demandante tiene origen en una lectura descontextualizada de la norma acusada", ya que "a quienes se les suprime el cargo no se les está restringiendo la posibilidad de ser incorporados en los organismos distintos de la rama ejecutiva en donde se aplica la Ley 443 de 1998". El Ministerio Público explica lo anterior en los siguientes términos:

"En primer lugar, el numeral 1.1 del artículo 39 de la Ley 443 de 1998 contempla la posibilidad de que los empleados a quienes se les suprima el cargo sean incorporados en las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas. Ello quiere decir, que la incorporación se puede efectuar en cualquiera de las entidades en las que rige la ley 443 de 1998, siempre y cuando la entidad continúe existiendo y en ella labore el empleado afectado con la supresión del empleo.

En segundo lugar, el numeral 1.4 del artículo 39 acusado, permite que la incorporación se efectúe en cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional o Territorial. Con ello, lo que hace el legislador es brindar más posibilidades de incorporación a los empleados a quienes se les

suprime el cargo y que laboran en los organismos en los que se aplican las disposiciones de la Ley 443 de 1998, que no hacen parte de la rama ejecutiva, estos son, las corporaciones autónomas regionales, las personerías y las instituciones de educación superior, ya que en el evento en que estos organismos se supriman o fusionen, los servidores públicos que allí laboran pueden ser incorporados en cualquiera de las entidades que hacen parte del sector central o descentralizado de la rama ejecutiva.

Ahora bien, aun cuando la norma acusada no prevé la posibilidad de incorporación en los organismos que en estricto sentido no hacen parte de la rama ejecutiva, pero que se rigen por las disposiciones de la Ley 443 de 1998, es decir, las Corporaciones Autónomas Regionales, las instituciones de educación superior y las personerías, ello se considera razonable debido a que tanto las Corporaciones Autónomas Regionales como las instituciones de educación superior son organismos que gozan de plena autonomía para administrar su personal, como se precisó con anterioridad, y a su turno las personerías tienen una naturaleza jurídica y cumplen unas especiales funciones que permiten justificar que el legislador, en la norma acusada, no hubiese contemplado estas dependencias para efectos de incorporación, puesto que la misma se debe realizar en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional, lo que implicaría una clara injerencia en organismos que constitucional y legalmente gozan de cierta autonomía para desarrollar sus funciones y cometidos estatales, y para administrar su personal.

En este orden de ideas, las expresiones acusadas del artículo 39 de la Ley 443 de 1998 no vulneran el artículo 13 de la Carta Política, debido a que la diferencia establecida por el legislador tiene una justificación razonable, en atención a la autonomía de las corporaciones autónomas regionales y de las instituciones de educación superior, y a la independencia para ejercer las funciones que tienen las personerías."

Finalmente, según el Procurador, la exigencia de motivar y justificar la supresión de los cargos y de realizar los estudios técnicos, prevista por el artículo 41, "es aplicable para todas las entidades mencionadas en el artículo 3º. ibídem, salvo para las corporaciones autónomas regionales, las instituciones de educación superior y las personerías, pues en virtud de la autonomía de que gozan los dos primeros, mal haría el legislador en regular en detalle lo atinente a la administración del personal de estas entidades". Y en lo que tiene que ver con las personerías, aclara la Vista Fiscal, "como éstas son dependencias de la administración municipal, se encuentran cobijadas por lo previsto en el parágrafo de artículo 41 de la Ley 443 de 1998, disposición que ya fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional, y declarado inexecutable por sentencia N°. C-372 de 1999". Concluye entonces el Ministerio Público que "no le asiste razón al actor cuando afirma que la expresión acusada vulnera la Carta Política, pues como ya se precisó, las exigencias contenidas en la norma cobijan a todos los organismos que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, y la exclusión de las Corporaciones Autónomas Regionales, las personerías y las instituciones de educación superior tiene una justificación razonable".

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones acusadas de los artículos 39 y 41 de la Ley 443 de 1998, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de normas que hacen parte de una ley de la República. Además, las dos demandas son decididas en una misma sentencia por cuanto la Sala

Plena de esta Corte, en sesión del 26 de enero de 2000, decidió acumular los dos expedientes.

Cosa juzgada relativa y procedencia de un pronunciamiento de fondo.

2- Los artículos acusados en la presente oportunidad ya fueron objeto de pronunciamiento por esta Corte, pues la sentencia C-370 de 1999, MP Carlos Gaviria Díaz, declaró exequibles algunos apartes del artículo 39 y en su integridad el artículo 41 de la Ley 443 de 1998. Sin embargo, como bien lo señala el Ministerio Público, a pesar de esa sentencia, procede un pronunciamiento de fondo en el presente caso, por las siguientes dos razones: De un lado, el aparte impugnado del artículo 39 en el presente proceso es distinto, ya que el actor cuestiona la expresión "de la Rama Ejecutiva" mientras que la sentencia C-370 de 1999 declaró la constitucionalidad de la expresión "o a recibir indemnización", por lo cual no existe cosa juzgada sobre el contenido normativo acusado de ese precepto. De otro lado, en relación con el artículo 41, si bien la sentencia C-370 de 1999 declaró la constitucionalidad de la totalidad de la disposición, lo cierto es que la Corte limitó la cosa juzgada constitucional a los cargos del actor, que son distintos a los estudiados en la presente oportunidad. En esa ocasión, la acusación del demandante se relacionó con la posible afectación de la igualdad y de los derechos a la estabilidad de los funcionarios de carrera de las entidades territoriales. Así, la propia sentencia resumió las acusaciones en los siguientes términos:

"Son dos los reparos que hacen los demandantes al artículo 41 y el parágrafo 3 del artículo 56 de la ley 443/98. Primero, que dichos preceptos violan el principio de igualdad que debe existir entre los empleados del orden territorial y los del nacional, al no exigírseles a los primeros la aprobación de las modificaciones de la planta de personal por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública. Y segundo que la sola remisión a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil de los estudios de justificación de las reformas que se hagan a las plantas de personal del nivel territorial, para su conocimiento, no garantiza la estabilidad laboral de los empleados territoriales, pues el nominador sería autónomo al definir cuáles cargos se deben suprimir, con lo cual se infringe el artículo 125 de la Constitución."

En este caso, los demandantes cuestionan la manera como esa disposición podría afectar la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y los derechos de carrera de algunos funcionarios del orden nacional. Siendo distintos los cargos, procede entonces un pronunciamiento de fondo en relación con las expresiones acusadas del artículo 41 de la Ley 443 de 1998.

El primer asunto bajo revisión.

3- Según el actor del expediente D-2813, algunos intervinientes y la Procuraduría, la expresión "corporaciones autónomas regionales" del inciso segundo del artículo 41 de la Ley 443 de 1998 implica que toda modificación que se haga a las plantas de personal de esas entidades debe ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (de ahora en adelante DAFP), lo cual desconoce la autonomía que la Constitución confiere a esas corporaciones autónomas regionales (de ahora en adelante CAR). Por el contrario, otros intervinientes consideran que ese mandato se justifica, por cuanto asegura que el funcionamiento de las entidades estatales sea coherente, en la medida en que permite armonizar la estructura interna de las distintas CARs y una gestión ambiental más consistente.

El problema que plantea el presente caso es entonces si desconoce o no la autonomía de las CARs que la ley exija que cualquier modificación de su planta de personal sea autorizada por el

DAFP. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar el alcance de la autonomía constitucional de las CARs, para luego analizar concretamente la constitucionalidad del requisito de la autorización del DAFP.

La autonomía de las CARs, las reformas de su planta de personal y la aprobación por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

4- En varias oportunidades, esta Corte ha analizado la naturaleza jurídica de las CARs y ha concluido que éstas, si bien "son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado", es igualmente cierto que "con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía"[1]. Este régimen especial de las CARs (CP art. 150 ord 7º) se explica porque la Carta, en desarrollo del principio constitucional de autonomía (CP art. 1º), quiso conferir a las regiones un papel más dinámico en la gestión de sus intereses, incluso de los ambientales. En particular, esta Corporación señaló a propósito de estas entidades lo siguiente:

"Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7º. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7º. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas." (sentencia C-593 de 1995, M. P., doctor Fabio Morón Díaz)

5- La autonomía de las CARs no significa obviamente que esas entidades puedan funcionar como ruedas sueltas en el Estado, ya que la gestión ecológica exige una coordinación estrecha entre las autoridades de los distintos niveles territoriales, por cuanto el medio ambiente, debido a las complejas interrelaciones que existen entre los distintos ecosistemas, es un asunto que suele desbordar el ámbito local, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades[2]. Por consiguiente, es natural que deba existir una coordinación permanente entre las autoridades nacionales, las entidades territoriales y las CARs en la protección del medio ambiente. Así, esta Corte había señalado al respecto, en la sentencia C-596 de 1998, MP Vladimiro Naranjo Mesa, Consideración 11:

"Es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido".

5- Las CARs son entonces entidades que gozan de un régimen de autonomía, que tiene un fundamento constitucional expreso (CP art. 150 ord 7º), pero que deben igualmente armonizar sus actividades con las entidades territoriales y con las autoridades ambientales nacionales, a fin de que exista una gestión coherente del medio ambiente. La pregunta que surge es si esa necesidad de articulación de las funciones ambientales de estas distintas entidades permite que la ley exija que toda modificación de la planta de personal de una CAR, que es una entidad que goza de autonomía, deba ser autorizada por el DAFP, que es un órgano del nivel nacional.

Para responder al anterior interrogante, la Corte comienza por precisar que el mandato de coordinación entre las distintas autoridades ambientales no puede traducirse en una subordinación orgánica de las CARs a las autoridades nacionales, que anule el contenido de autonomía de las CARs. Y es que no se puede olvidar que el texto constitucional es claro en este punto: corresponde a la ley reglamentar la creación y funcionamiento de las CARs pero "dentro de un régimen de autonomía" (CP art. 150 ord. 7º). Vulneran entonces la Carta todas aquellas regulaciones legales que desconozcan el manejo autónomo de sus asuntos por parte de esas entidades, ya que ese manejo hace parte del contenido constitucionalmente protegido de la autonomía. Precisamente con ese criterio, la sentencia C-275 de 1998, MP Carmenza Isaza de Gómez, concluyó que no podía la ley orgánica del presupuesto ordenar que sus mandatos de aplicaran a los recursos propios de las CARs, y por ello condicionó la constitucionalidad del artículo 4o. del decreto 111 de 1996, ya que lo declaró exequible pero "bajo el entendido de que se aplica exclusivamente para las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación. Por consiguiente, no se extiende al manejo de los demás recursos de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución."

6- Una entidad que goza de autonomía debe tener la posibilidad de autodirigirse y, por ende, le corresponde a ella, dentro de ciertos marcos, determinar su propia estructura organizacional y su propia planta de personal. Precisamente por ello, la sentencia C-370 de 1999, MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración 4, concluyó que era natural que la ley no exigiera un concepto previo del DAFP para que una entidad territorial procediera a reformar su planta de personal. Dijo entonces esta Corte:

"Así las cosas, la conformación de las plantas de personal a nivel territorial es una labor que desarrollan, en cada una de sus jurisdicciones, los respectivos Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo estipulado previamente por las Asambleas y los Concejos correspondientes. Entonces, si el legislador hubiera exigido la aprobación previa de las reformas que se hagan a esas plantas de personal, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, estaría interfiriendo indebidamente en un asunto que es de competencia exclusiva de esas autoridades locales, lo cual constituiría una flagrante violación de los cánones constitucionales antes citados y, obviamente, de su autonomía.

Sin embargo, esa autonomía no significa que el legislador no pueda establecer algunas pautas o

reglas generales a las cuales deban sujetarse las autoridades departamentales y municipales para esos efectos, pues es la ley la que regula la carrera administrativa, según lo ordena el artículo 125 del estatuto superior. Además, no se olvide que la autonomía debe ejercerse dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre y cuando esta última no afecte su núcleo esencial."

La Corte encuentra que si bien una CAR y una entidad territorial no tienen exactamente la misma naturaleza jurídica, los criterios constitucionales de la citada sentencia C-370 de 1999 son aplicables, *mutatis mutandi*, en el presente proceso, puesto que en ambos casos se trata de ver hasta que punto desconoce o no la autonomía constitucional, que gozan estas entidades, que la ley les exija la autorización de parte del DAFP para que puedan modificar su planta de personal. En tales circunstancias, la Corte concluye que si bien el legislador puede establecer pautas o reglas generales a las que deban sujetarse las CARs en la reestructuración de sus plantas de personal, no puede llegar al extremo de exigir en ese proceso una autorización de un órgano del Gobierno Nacional, ya que eso implica anular la autonomía constitucional de esas entidades y someterlas a un control jerárquico de parte del Gobierno. La expresión acusada será entonces retirada del ordenamiento.

El segundo asunto bajo revisión: supresión de cargos, derechos de carrera y reincorporación en entidades de la rama ejecutiva

7- Según el demandante del expediente D-2785 y uno de los intervinientes, la expresión "de la Rama Ejecutiva" del artículo 39 de la Ley 443 de 1998 es inconstitucional, pues vulnera los principios de la carrera administrativa, ya que impide que aquellos empleados públicos de carrera a quienes se les ha suprimido su empleo, puedan ser incorporados en los cargos vacantes existentes en entidades a las que se aplica el régimen de carrera, pero que no hacen parte de la rama ejecutiva. Por esa misma razón, el actor considera que la expresión desconoce el principio de eficiencia, pues obliga inútilmente a realizar nuevos concursos en esas entidades que no pertenecen a la rama ejecutiva, pues lo cierto es que en muchos casos las vacantes se podrían llenar incorporando a personas que ya estaban en la carrera administrativa, en otras entidades, y su cargo fue suprimido. Por el contrario, para los otros intervinientes y para la Vista Fiscal, el aparte es constitucional, pues establece una diferencia de trato que tiene un fundamento objetivo y razonable, ya que las entidades que no hacen parte de la rama ejecutiva, y a las cuales se aplica la Ley 443 de 1998 sobre carrera administrativa, como las contralorías, las personerías o las corporaciones autónomas regionales, gozan de autonomía frente al Gobierno.

La pregunta que plantea el presente cargo es entonces si desconoce la igualdad, los derechos de los empleados de carrera y la eficiencia administrativa, que la expresión acusada señale que la incorporación de los funcionarios a quienes les ha sido suprimido su cargo puede hacerse en las entidades de la rama ejecutiva, pero no en otras instituciones. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por explicar brevemente el alcance del mecanismo de la incorporación, tal y como está regulado en la disposición acusada, para luego entrar a analizar específicamente la acusación del demandante.

8- El artículo 39 de la Ley 443 de 1998 protege los derechos del empleado de carrera administrativa, en caso de que haya habido supresión de su cargo, para lo cual establece que estos funcionarios pueden optar entre ser incorporados a un empleo equivalente o recibir una indemnización. La disposición señala entonces las reglas que gobiernan el proceso de incorporación a un empleo equivalente, y en especial establece las plantas de personal en donde ésta puede operar, para lo cual indica un orden de preferencias. Así, en primer término, la

incorporación se hace en la propia entidad, si ésta no ha sido suprimida. En segundo término, en las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos. En tercer término, en las entidades del sector administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidas. O, por último, como lo establece literalmente el ordinal 1.4., del cual hace parte la expresión impugnada, "en cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso".

9- Conforme a lo anterior, lo que pretende el actor es que la Corte, al declarar la inexequibilidad de la expresión acusada, establezca que la incorporación pueda hacerse en cualquier entidad del orden nacional o territorial a la que se aplique la Ley 443 de 1998. La pregunta que surge naturalmente es la siguiente: ¿cuáles pueden ser aquellas otras entidades en donde podría operar la reincorporación, en caso de que la Corte acogiera los cargos del demandante? Y la respuesta la da el artículo 3º de esa misma Ley 443 de 1998, que define el campo de aplicación de esta normatividad sobre carrera administrativa, y señala que ésta regula no sólo a los empleados de la rama ejecutiva, en sus distintos órdenes, sino también a las siguientes entidades : (i) a las CARs, (ii) a las personerías, (iii) a las entidades que integran el sistema de seguridad social en salud, (iv) a las instituciones de educación superior, (v) a las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, (v) al personal no uniformado del Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional, y (vi) a las entidades adscritas y vinculadas a las anteriores.

10- Esta breve presentación muestra que la expresión acusada, al limitar la incorporación a las entidades de la rama ejecutiva, no es caprichosa sino que tiene un fundamento objetivo, pues muchas de las otras entidades gozan de autonomía frente al gobierno, la cual puede verse afectada si la ley ordena que la supresión de un cargo en la rama ejecutiva pueda implicar la incorporación del empleado respectivo a una entidad que es autónoma frente a la rama ejecutiva, como puede ser una CAR o una universidad estatal. Por ende, esa restricción es razonable ya que se funda en el propio diseño estructural del Estado y en la protección de la autonomía de aquellos entes, que si bien se rigen por la carrera administrativa, gozan de autonomía frente a la rama ejecutiva. Además, la Corte destaca que ese mandato no se traduce en un sacrificio desproporcionado de los derechos de los empleados de carrera pues, como lo indica el propio artículo 39 de la Ley 443 de 1998, en caso de que no sea posible la incorporación, entonces el empleado de carrera a quien se le suprima el cargo, tendrá derecho al reconocimiento y pago de la correspondiente indemnización. Y este mecanismo es constitucional, pues por razones de interés general, el Estado puede legítimamente suprimir cargos y reestructurar sus instituciones, y en tal evento la indemnización "constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que el Estado le ocasiona al empleado público perteneciente a la carrera administrativa con ocasión de la supresión del cargo que venía desempeñando, sin interesar que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio.[3]"

Por todo lo anterior, la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión "de la Rama Ejecutiva" del numeral 1.4 del artículo 39 de la Ley 443 de 1998

Principio de publicidad y deber de motivación de las reformas a las plantas de personal

11- El artículo 41 de la Ley 443 de 1998 establece que para toda reforma de la planta de personal, además de la motivación expresa del acto, debe existir un estudio técnico que así lo recomiende. El mismo demandante del expediente D-2785 ataca la expresión "de la rama ejecutiva" del inciso primero de esa disposición, pues considera que ésta implica que la anterior exigencia sólo opera en la rama ejecutiva, lo cual viola la igualdad y afecta el derecho al trabajo de quienes laboran en otras instancias, que no pertenecen a la rama ejecutiva, como las contralorías o las personerías.

12- Las mismas razones de autonomía desarrolladas en los fundamentos anteriores permiten desechar también el presente cargo. En efecto, este artículo 41 no sólo indica que las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse y fundarse en necesidades del servicio, o en razones de modernización de la administración, con base en estudios en estudios técnicos que así lo demuestren, sino que expresamente señala también que ese proceso debe adelantarse "de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional". Ahora bien, como lo vimos anteriormente, la Ley 443 de 1998 se aplica también a entidades que son autónomas frente al ejecutivo, como las CARs o las universidades, por lo cual bien podía el Legislador, precisamente para amparar esa autonomía, excluirlas del mandato contenido en este inciso primero del artículo 41, por cuanto no hacerlo, implicaba sujetarlas a la referida reglamentación gubernamental.

13- Conforme a lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "de la rama ejecutiva" del artículo 41 de la Ley 443 de 1998. Sin embargo, esa constitucionalidad no significa que los derechos de los empleados de carrera de esas otras entidades queden sujetos al capricho de quienes las dirigen, por cuanto, como esta Corte, lo ha señalado en anteriores oportunidades, sólo razones de interés general, como el mejoramiento del servicio o la racionalización de los recursos estatales, justifican la supresión de cargos de carrera[4]. Igualmente, esta Corporación ha señalado que el principio de publicidad (CP art. 209) impone la motivación de los actos administrativos[5]. Por ende, por mandatos directamente derivados de la Carta, también en estas otras entidades las autoridades deben motivar, a fin de que aparezcan de manera expresa las razones de interés general que justifican la supresión de un cargo de carrera. Y es en tal entendido que es constitucional la expresión "de la rama ejecutiva" del artículo 41 de la Ley 443 de 1998.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLES la expresión "de la Rama Ejecutiva" del numeral 1.4 del artículo 39 de la Ley 443 de 1998 y la expresión "de la rama ejecutiva" del inciso primero del artículo 41 de la Ley 443 de 1998.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE la expresión "corporaciones autónomas regionales" del inciso segundo del artículo 41 de la Ley 443 de 1998.

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

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DÍAZ Magistrado
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia C-275 de 1998, MP Carmenza Isaza de Gómez. En el mismo sentido, ver las sentencias C-262 de 1995, C-593 de 1995 y C-596 de 1998.

[2] Ver, entre otras, las sentencias C-535 de 1996, fundamentos 8 y ss, y C-596 de 1998, Consideraciones 7 y ss.

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 1999. MP Carlos Gaviria Díaz, Consideración 5. En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias C-479 de 1992, C-104 de 1994, C-527 de 1994 y C-522 de 1995.

[4] Ver, entre otras, las sentencias C-479 de 1992, C-104 de 1994, C-527 de 1994.

[5] Ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, T-576 de 1998 y T-899 de 1999.



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

