

Sentencia No. C-522/95

CARRERA ADMINISTRATIVA

La carrera administrativa fue consagrada para garantizar la estabilidad en el empleo en los órganos y entidades del Estado, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad y honestidad en que debe desarrollarse la función administrativa. El ingreso y ascenso a los cargos de carrera, se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley, con el fin de determinar los méritos y calidades de los candidatos.

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL

Fue propósito fundamental del constituyente de 1991, y así quedó consagrado en la Carta Política, la garantía para el servidor público a la estabilidad y permanencia en el cargo, en relación con los empleados de carrera administrativa, con la finalidad de que éstos no sean removidos de sus empleos, salvo que infrinjan las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.

RETIRO DEL SERVICIO-Compensación

Tanto el artículo 98 como el 99 demandados, contemplaron dentro de las facultades otorgadas por el Congreso al Gobierno Nacional, además del traslado de los funcionarios cuyos empleos se hayan suprimido por efectos de liquidación y supresión de la entidad, la de indemnizar o compensar a aquellos que no pudiesen ser trasladados y por ende no fuesen incorporados en las entidades cuya creación o reforma se autoriza en virtud de la ley.

SUPRESION DE CARGO

Respecto del derecho a la estabilidad de los empleados de carrera, la administración, por razones de interés general, de eficacia y eficiencia de la función pública, está facultada constitucionalmente para suprimir determinados cargos por razones de interés general, enmarcadas en la necesidad que tiene el Estado de cumplir sus finalidades, entre las cuales se encuentran primordialmente, adecuar y modernizar su funcionamiento.

SUPRESION DE CARGOS DE CARRERA

Cuando el Estado por razones de interés público o por reorganización de una dependencia o del traslado de funcionarios de una entidad a otra, o por cualquier otra causa, suprime cargos de carrera desempeñados por empleados inscritos en el escalafón, éstos como titulares de unos derechos que gozan de protección constitucional, como lo son la estabilidad y el ascenso, pueden, como lo indica el artículo 8o. de la Ley 27 de 1992 y 3o. del Decreto 1223 de 1993, acogerse al reconocimiento y pago de una indemnización o a la obtención de un tratamiento preferencial para ser nombrados en empleos equivalentes que se creen en la nueva planta de personal o en los existentes, a la cual se trasladen sus funciones, según las circunstancias en que se produzca la supresión o el traslado del cargo.

INDERENA-Liquidación/DERECHO A LA REUBICACION O TRASLADO/RETIRO DEL SERVICIO-Compensación

Las normas acusadas garantizan al servidor público cuyo cargo se suprime por razón de la liquidación del INDERENA, su derecho preferencial a la reubicación o traslado a un empleo

equivalente al que venía desempeñando. Pero, teniendo en cuenta que es factible la inexistencia de cargos que reúnan las condiciones de equivalencia, o sea aquellos similares en funciones y responsabilidades, para cuyo desempeño se exigen calidades análogas "es del caso deducir que la reforma en este caso, supone la redefinición cuantitativa y cualitativa de las funciones públicas", tal como se consagra en la Ley 99 de 1993, donde se prevé la indemnización en caso de retiro - artículo 98-, y el retiro compensado -artículo 99-, con respecto a las situaciones allí contempladas.

RETIRO DEL SERVICIO-Compensación

La previsión legal de la indemnización como consecuencia de la imposibilidad legal e institucional de la reincorporación y no como sustituto de ella, resulta ser a la postre una fórmula benéfica y favorable para los trabajadores que no sean reincorporados, y no como lo estima el demandante, una compensación que desconozca su derecho a la estabilidad. Constituye igualmente la indemnización o compensación económica, una garantía que está destinada a proteger al trabajador por un hecho ajeno al mismo, de que no quedarán en una situación de desamparo para afrontar la circunstancia de desempleo, a la que indudable e inexorablemente se verán abocados.

DERECHOS-No son absolutos

Los derechos no se conciben como absolutos, sino que por el contrario, están limitados en su ejercicio a no afectar otros derechos y propender por el bien común. En este sentido, el derecho del trabajador a la estabilidad y permanencia en el cargo no puede entenderse en forma absoluta, como erróneamente lo pretende el actor.

RETIRO DEL SERVICIO DE EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Excluidos de compensación

En relación con los empleados que no pertenecen a la carrera administrativa, concretamente los de libre nombramiento y remoción, por no estar amparados por las normas sobre carrera, quedan excluidos de la indemnización, pues permitir lo contrario conllevaría la violación de las normas que cobijan a los empleados de carrera y las disposiciones alusivas a sus prestaciones, además de no existir justificación alguna para recibir las. En consecuencia, cuando se trata del ejercicio de una facultad discrecional en relación con un empleado de libre nombramiento y remoción que no goza por consiguiente de ningún fuero de estabilidad en el empleo, no hay lugar al pago de indemnización alguna por no quebrantarse ningún precepto superior.

CONCURSO DE MERITOS EN EL INDERENA-Reconocimiento de puntaje básico

El puntaje a que hace alusión el artículo 99 de la Ley 99 de 1993, para los efectos de la participación de los empleados del INDERENA en los concursos que se realicen para la provisión de cargos de carrera administrativa, es de carácter reglamentario, por parte del Gobierno Nacional, en desarrollo de la atribución contemplada en esta disposición. Y ello no constituye violación al derecho a la igualdad, por cuanto además de lo expresado, éste es previo a la participación en el mencionado concurso.

Ref.: PROCESO No. D - 857

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 98 y 99 parciales de la Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente".

Actor:

David Guillermo Rivera Ramírez

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., Noviembre dieciseis (16) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda formulada por el ciudadano DAVID GUILLERMO RIVERA RAMIREZ contra los artículos 98 y 99 (parciales) de la Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente".

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó que se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministerio del Medio Ambiente para que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre las normas parcialmente impugnadas.

En el mismo proveído se ordenó la fijación en lista del negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el término de diez (10) días para efectos de asegurar la intervención ciudadana, al igual que enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcribe a continuación el texto de la norma parcialmente demandada -artículos 98 y 99 de la Ley 99 de 1993, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.146 del veintidos (22) de diciembre de 1994. Se subraya lo acusado.

El texto de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, es el siguiente:

"LEY 99 de 1993

(diciembre 2)

por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

"(...)"

"Artículo 98.- **Liquidación del Inderena.** Ordénase la supresión y liquidación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, creado mediante Decreto-ley 2460 de 1968, dentro del plazo de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la

presente Ley. El Gobierno Nacional nombrará un liquidador quien actuará bajo la supervisión del Ministerio del Medio Ambiente.

Facúltase al Gobierno Nacional para suprimir la planta de personal y los empleos de dicho Instituto y para trasladar, **o indemnizar en caso de retiro**, a su personal, conforme a las disposiciones de esta Ley y a la reglamentación que al efecto expida.

PARAGRAFO 1. EL INDERENA, continuará cumpliendo las funciones que su ley de creación le encomendó en todo el territorio nacional hasta cuando las Corporaciones Autónomas Regionales creadas y/o transformadas puedan asumir plenamente las funciones definidas por la presente Ley.

Este proceso deberá cumplirse dentro de un término máximo de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

Las actividades, estructura y planta de personal de INDERENA se irán reduciendo progresivamente hasta desaparecer en el momento en que finalice la liquidación;

PARAGRAFO 2. A partir de la vigencia de esta Ley, adscribase el INDERENA al Ministerio del Medio Ambiente, el cual será el responsable de, en un período no mayor a dos años, asegurar la transferencia de las funciones del INDERENA a las entidades que la Ley define como competentes. Las Corporaciones Autónomas Regionales asumirán gradualmente, y durante un período no mayor a tres años todas las funciones que esta Ley les asigna.

ARTICULO 99. **Garantías al Personal de INDERENA.** El Gobierno Nacional garantizará, en desarrollo del ajuste institucional dispuesto por la presente Ley, el traslado, reubicación **o retiro compensado** de los empleados y trabajadores que hacen parte de la planta de personal del INDERENA al momento de vigencia de la presente Ley.

Sin perjuicio de la evaluación sobre su capacidad y eficiencia, ni de la discrecionalidad para la designación de funcionarios que no pertenezcan a la carrera administrativa, los actuales empleados y trabajadores del INDERENA serán considerados con prioridad para su vinculación como servidores públicos del Ministerio del Medio Ambiente y demás entidades y organismos del Sistema Nacional Ambiental.

En los concursos que se realicen para la provisión de cargos de carrera administrativa se reconocerá a los empleados del INDERENA un puntaje básico que reglamentará el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO. Los funcionarios del INDERENA adscritos a la División de Parques Naturales serán reubicados en la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo con las necesidades de planta de personal de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Naturales".

III. LA DEMANDA Y LOS CARGOS FORMULADOS.

El ciudadano DAVID GUILLERMO RIVERA RAMIREZ considera que las normas anteriormente transcritas, violan el preámbulo y los artículos 1º, 25, 53, 54, 55, 58 y 125 de la Constitución Política.

Señala que las expresiones **"o indemnizar en caso de retiro"** y **"o retiro compensado"**, contenidas en los artículos 98 y 99 de la Ley 99 de 1993 respectivamente, son inconstitucionales

porque atentan y desconocen el principio de la estabilidad laboral consagrado en el artículo 53 de la Carta Política y la prescripción constitucional contemplada en el artículo 125, a cuyo tenor el retiro de los funcionarios de carrera sólo podrá hacerse por las causales allí previstas.

Expresa que con la facultad otorgada por la ley al Gobierno Nacional para indemnizar o compensar en caso de retiro al personal del INDERENA con motivo de la liquidación y consecuente supresión de cargos de esa entidad ordenados por dicha ley, desconoce el principio de estabilidad laboral o derecho de permanencia del trabajador en el empleo, con la consecuencia de que con dicha compensación los trabajadores retirados no podrán gozar más de los salarios y prestaciones que se derivan de la vinculación laboral.

Al respecto, sostiene el demandante que:

"La estabilidad laboral que corresponde al derecho de permanencia del trabajador en el empleo, hasta que no se compruebe una justa causa para su despido, principio del derecho a la protección del trabajo, dado que sería ineficaz las garantías de salarios, irrenunciabilidad, prestaciones, si el trabajador realmente no puede acceder a ellas en virtud del despido que se configura con el retiro compensado. Los derechos y normas contemplados para los empleados inscritos en la carrera administrativa, garantiza la permanencia y promoción en la administración, aun en el caso, como es el que se presenta con la liquidación del INDERENA y la supresión de los cargos; pero así mismo se da la circunstancia de que las funciones que tenía el INDERENA, son transferidas o trasladadas al Ministerio del Medio Ambiente, Institutos descentralizados adscritos o vinculados al Ministerio y a las Corporaciones Autónomas Regionales..., para lo cual existe el derecho preferencial para el traslado de los funcionarios inscritos en la Carrera Administrativa...".

En cuanto a la transgresión del artículo 125 superior, en el cual se garantiza el desarrollo de la carrera administrativa y la estabilidad en el empleo, afirma que ella se presenta por cuanto la indemnización prevista en las normas acusadas desconoce el derecho preferencial de los empleados escalafonados para ser trasladados a otra entidad y nombrados en puestos equivalentes, cuando el organismo en donde venían laborando es suprimido por orden de la ley según lo previsto en las normas legales correspondientes.

Considera el actor que el retiro compensado contemplado en el artículo 99 de la Ley 99 de 1993, desconoce los principios que debe contener el estatuto del trabajo previsto en el artículo 53 superior, en aspectos como la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y a la situación de favorabilidad en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho.

Agrega que los artículos 98 y 99 desconocen el artículo 58 de la Carta Política sobre derechos adquiridos en materia de carrera administrativa, al consagrar la indemnización o retiro compensado y no el traslado o reubicación únicamente para los empleados del INDERENA en el proceso de liquidación y traslado de funciones a otras entidades del sector ambiental y del Estado en general. Señala que el funcionario inscrito en carrera, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, adquiere un estatus jurídico, una vocación a la estabilidad y un derecho a los ascensos que no puede perder sino por actos suyos, individuales e imputables a su responsabilidad o culpa personal, actos y omisiones del servicio o por mala conducta privada.

Del mismo modo indica que las normas acusadas quebrantan en forma flagrante los artículos 53 y 58 de la Constitución, ya que el artículo 99, en los párrafos segundo y tercero demandados,

establece como condición para el traslado y nombramiento de empleados que deberá presentarse un nuevo concurso, desconociendo los derechos adquiridos por los empleados del INDERENA, mediante su inscripción y escalafonamiento en la carrera administrativa, obligándolos a renunciar a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales como la carrera administrativa.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Mediante oficio número 069 del 26 de abril de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez manifestó a esta Corporación su impedimento para conceptuar dentro del presente proceso, por "haber sido miembro del Congreso durante la tramitación del proyecto de la disposición o normatividad acusada y para la expedición de la Ley 99 de 1993", razón por la cual aceptado el impedimento por la Sala Plena de esta Corte, se remitió el proceso al señor Viceprocurador General de la Nación, doctor Orlando Solano Bárcenas, quien rindió mediante oficio No. 672 del 6 de julio de 1995 y dentro del término legal el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar **EXEQUIBLES** los artículos 98 y 99 de la Ley 99 de 1993 en las partes acusadas.

Fundamenta su apreciación el señor Viceprocurador General de la Nación, en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, aclara que no está en desacuerdo con el demandante en lo que tiene que ver con la "estabilidad laboral", que consiste en los derechos de los empleados escalafonados a permanecer en sus cargos hasta tanto no se compruebe una justa causa para el despido y del derecho preferencial que asiste a los mismos para ser trasladados, en cuanto son preceptos tuitivos de aquellos funcionarios que por sus méritos han accedido a la carrera administrativa, frente a la circunstancia de haberse suprimido los empleos de los cuales eran titulares.

Pero señala que en el presente caso tal circunstancia se ha producido por mandato de la ley al haberse ordenado en ella la liquidación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente y facultado al Gobierno Nacional para suprimir la planta de personal y los empleos del mencionado Instituto.

Expresa que el primero de los cargos contra los artículos 98 y 99 consiste, en que el derecho preferencial de que tratan las normas de carrera precitadas no fue tenido en cuenta. Esto en razón a que el artículo 98 contempla, dentro de las facultades otorgadas por el Congreso al Gobierno Nacional, además de la facultad de trasladar a los funcionarios cuyos empleos se suprimen por efecto de la liquidación y supresión de la entidad, la de indemnizar a aquellos que no sean trasladados y por ende no se incorporen en los nuevos cargos de las entidades cuya creación o reforma se autoriza.

Indica el Viceprocurador que esa doble facultad se reiteró en el artículo 99 igualmente acusado, bajo el título "Garantías al personal del INDERENA", cuando el legislador ordena al Gobierno Nacional el traslado, la reubicación o el retiro compensado de los empleados que hacían parte del INDERENA "al momento en que entre en vigencia la ley".

De lo anterior se deduce, señala el citado funcionario, que en principio no le asiste razón al demandante cuando dice que el derecho de los funcionarios del INDERENA a ser trasladados o reubicados no fue reconocido en las normas por él cuestionadas, por el sólo hecho de haberse previsto en ellas la indemnización en caso de retiro, y no como lo indica el libelista, que el pago de la indemnización fue concebido por el legislador a cambio de la estabilidad.

Para el Viceprocurador General de la Nación, en la confusión entre el concepto de "indemnización en caso de retiro", el cual es acogido en las normas impugnadas, y el concepto de "indemnización a cambio de estabilidad", tiene origen la acusación, la cual además parte del supuesto de que el traslado y reubicación de los funcionarios escalafonados ha de hacerse sin consideración a requisitos y condiciones legales e institucionales concernientes tanto a la carrera administrativa como a la coyuntura por la cual atraviesa la administración pública.

Manifiesta que el derecho preferencial de que hablan las normas reguladoras de carrera administrativa en cuanto a la reubicación de los empleados escalafonados, ha de hacerse en puestos equivalentes a los que venían desempeñando dichos empleados, conforme al artículo 48 del Decreto Ley 2400 de 1968.

Lo anterior plantea la posibilidad de la inexistencia de cargos equivalentes, dado que toda reforma institucional del sector público supone la redefinición no solo cuantitativa sino cualitativa de las funciones estatales, muchas veces planteando mayores exigencias a quienes han de desempeñarlas, habida cuenta de los criterios de racionalización y eficiencia que usualmente se aplican en esas redefiniciones.

Estima el concepto vicefiscal, que la indemnización como consecuencia de la imposibilidad legal e institucional de la reincorporación, y no como sustitutivo de ella, resulta ser una fórmula benéfica y favorable para los trabajadores que no sean reincorporados. De no haberse previsto tal indemnización, los trabajadores no reincorporados hubieran quedado totalmente desamparados.

Finalmente, para solicitar la declaratoria de exequibilidad de los artículos parcialmente acusados, concluye el señor Viceprocurador General de la Nación, lo siguiente:

"Ahora, el demandante ha invocado sentencias de la Corte Constitucional en las cuales, según él, se declararon inexecutable normas del mismo tenor de las acusadas. Ya en este concepto se había indicado la existencia de la confusión, en el texto de la demanda, entre el concepto de "indemnización por retiro" y "el criterio de indemnización a cambio de estabilidad". En el primer caso se trata de proporcionar una compensación económica a aquel funcionario de carrera que por las razones antes anotadas no pudo ser reubicado en las plantas de personal de los nuevos entes estatales autorizados por la ley. En el segundo, por el contrario, se trata de normas que establecían nuevas modalidades de desvinculación de los empleados de carrera (art. 2o. del Decreto 1660 de 1991, literal a) del artículo 39 y artículo 46 del Decreto 1644 del mismo año), según las cuales se establecía la desvinculación con indemnización, lo cual como salta a la vista, resulta ser totalmente distinto a la situación planteada por las normas acusadas".

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 98 y 99 (parciales) de la Ley 99 de 1993.

Segunda. El problema jurídico.

El demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las expresiones "o indemnizar en caso de retiro" y "o retiro compensado", contenidas en los artículos 98 y 99 de la Ley 99 de

1993, por cuanto a su juicio desconocen el principio de estabilidad laboral consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, así como la prescripción constitucional del artículo 125 que garantiza el desarrollo de la carrera administrativa.

Estima que la facultad otorgada por la Ley 99 de 1993 al Gobierno Nacional para indemnizar o compensar en caso de retiro al personal del INDERENA con motivo de la liquidación y consecuente supresión de cargos de esa entidad, quebranta el principio constitucional de estabilidad laboral o derecho de permanencia del trabajador en el empleo, con la consecuencia de que con dicha compensación los trabajadores retirados no podrán gozar más de los salarios y prestaciones que se derivan de la vinculación laboral.

Concluye que la indemnización prevista en las normas parcialmente acusadas, desconoce el derecho preferencial de los empleados escalafonados para ser trasladados a otra entidad y ser nombrados en puestos o cargos equivalentes, cuando el organismo en donde venían laborando es suprimido por orden legal.

Debe destacar la Corte, previo el análisis constitucional de las normas acusadas, que el señor Viceprocurador General de la Nación solicitó la declaratoria de exequibilidad de las mismas, al encontrarlas ajustadas al ordenamiento superior, anotando que la previsión legal de la indemnización como consecuencia de la imposibilidad institucional de la reincorporación y no como sustituto de ella, resulta ser a la postre una fórmula benéfica y favorable para los trabajadores que no sean reincorporados.

Tercera. El estudio de las normas parcialmente acusadas y el ámbito de su contexto constitucional y legal.

La Carta Política de 1991 se ocupa en diversas normas de la función administrativa, y concretamente, de la facultad para crear, suprimir o fusionar empleos en entidades del orden nacional.

El numeral 7o. del artículo 150 constitucional, dispone que el Congreso por medio de las leyes, está facultado para determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional.

En desarrollo de lo dispuesto en esa disposición, se expidió la Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

En el artículo 98 ibídem, se ordenó al Gobierno Nacional la supresión y liquidación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, dentro de un plazo de dos años contados a partir de la vigencia de la ley. Así mismo, facultó al Gobierno para suprimir la planta de personal y los empleos de dicho Instituto y para trasladar o indemnizar en caso de retiro, a su personal.

Por su parte, el artículo 99 demandado consagró como garantía en favor de los trabajadores del INDERENA y como obligación en cabeza del Gobierno Nacional, la facultad de trasladar, reubicar o efectuar el retiro compensado de los mismos, en desarrollo del ajuste institucional dispuesto en la ley.

Dispuso igualmente, que los actuales empleados y trabajadores del INDERENA serán considerados -sin perjuicio de la evaluación sobre su capacidad y eficiencia, ni de la discrecionalidad para la designación de funcionarios que no pertenezcan a la carrera administrativa-, con prioridad para su vinculación como servidores públicos del Ministerio del Medio Ambiente y demás entidades y organismos creados por la Ley 99 de 1993.

Cuarta. El examen de los cargos.

4.1 La carrera administrativa y el derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo.

a) De las normas sobre carrera administrativa.

Con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales, así como de regular la actividad de los servidores públicos, la Carta Política de 1991 consagra un capítulo destinado al tema de la función pública (artículos 122 a 131), dentro del cual desarrolla las normas sobre carrera administrativa, acceso y retiro del servicio, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades del servidor público.

La carrera administrativa fue consagrada para garantizar la estabilidad en el empleo en los órganos y entidades del Estado, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad y honestidad en que debe desarrollarse la función administrativa. El ingreso y ascenso a los cargos de carrera, se harán previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley, con el fin de determinar los méritos y calidades de los candidatos.

Es así como el artículo 125 de la Carta Política dispone que:

"Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera (...) 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".

En relación con la carrera administrativa, ha expresado en forma reiterada esta Corporación[1], que su objeto es armonizar la eficacia y eficiencia de la función pública con el respeto de los derechos de los servidores estatales, en especial el derecho a la igualdad de oportunidades, a la estabilidad y a la promoción, según los propios méritos laborales.

b) El derecho a la estabilidad en el empleo.

El principio esencial de la estabilidad en el empleo está contemplado en los artículos 53 y 125 de la Carta Política, con el objeto de proteger a todos los trabajadores, incluyendo a los servidores públicos en sus derechos de carácter laboral.

De un lado, el artículo 53 ibídem consagra los principios mínimos fundamentales que regularán el estatuto del trabajo, a saber: "la igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo;...".

De otra parte, el artículo 125 de la Carta Política desarrolla lo relacionado con los empleos de carrera, y dispone en su inciso tercero que: "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. El retiro se hará: 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".

El derecho a la estabilidad laboral, en particular en lo que se refiere a los funcionarios o servidores públicos que pertenecen a la carrera administrativa y que se encuentran escalafonados, ha sido objeto de tratamiento en la Ley 27 de 1992, "por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones".

Dicha ley en su artículo 7°, consagra las causales de retiro del servicio de los empleados de carrera, el cual se produce en los siguientes casos:

"(...)

c) Por supresión del empleo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8° de la presente ley".

(...)

"Parágrafo. El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el presente artículo, conlleva el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo el literal c)".

Por su parte, el artículo 8° de la ley ibídem, consagra la indemnización para los casos en que se produce la supresión del cargo a los empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa, así:

"Los empleados inscritos en el escalafón de la carrera administrativa, incluidos los del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, cuyos empleos sean suprimidos, podrán acogerse a:

1. El reconocimiento y pago de una indemnización, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

2. La obtención de un tratamiento preferencial, en los términos establecidos en el Decreto-Ley 2400 de 1968, artículo 48 y derechos reglamentarios. En todo caso, si transcurridos seis (6) meses no fuere posible revincular al funcionario en otra dependencia de la entidad donde hubiere un cargo vacante similar o equivalente, éste tendrá derecho a la indemnización establecida en el numeral 1° del presente artículo.

..." (negrillas y subrayas fuera de texto).

Fue propósito fundamental del constituyente de 1991, y así quedó consagrado en la Carta Política, la garantía para el servidor público a la estabilidad y permanencia en el cargo, en relación con los empleados de carrera administrativa, con la finalidad de que éstos no sean removidos de sus empleos, salvo que infrinjan las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.

Al respecto, esta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

"Considera la Corte que **el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad,** entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo.

Esa estabilidad, claro está, no significa que el empleado sea inamovible, como si la

administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, **pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa.** En nada riñen con el principio de estabilidad laboral la previsión de sanciones estrictas, incluida la separación o destitución del empleado, para aquellos eventos en los cuales se compruebe su inoperancia, su venalidad o su bajo rendimiento[2] (negritas y subrayas fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, debe reiterarse que la estabilidad laboral de los servidores públicos constituye genéricamente una garantía fundamental de la permanencia en sus respectivos cargos, siempre y cuando cumplan con las disposiciones constitucionales y legales referentes a los empleos de carrera.

4.2 De la acusación formulada contra los artículos 98 (parcial) y 99 inciso primero (parcial) de la Ley 99 de 1993.

En relación con el cargo esbozado por el demandante, según el cual las normas acusadas al consagrar la indemnización en caso de retiro, así como el retiro compensado, no tuvieron en cuenta el derecho preferencial a que se refieren las normas de carrera administrativa para los trabajadores del INDERENA a quienes se les suprimieron sus cargos en razón de la liquidación de la entidad, estima la Corte que ello obedece a que tanto el artículo 98 como el 99 demandados, contemplaron dentro de las facultades otorgadas por el Congreso al Gobierno Nacional, además del traslado de los funcionarios cuyos empleos se hayan suprimido por efectos de liquidación y supresión de la entidad, la de indemnizar o compensar a aquellos que no pudiesen ser trasladados y por ende no fuesen incorporados en las entidades cuya creación o reforma se autoriza en virtud de la ley.

Respecto del derecho a la estabilidad de los empleados de carrera, la administración, por razones de interés general, de eficacia y eficiencia de la función pública, está facultada constitucionalmente para suprimir determinados cargos por razones de interés general, enmarcadas en la necesidad que tiene el Estado de cumplir sus finalidades, entre las cuales se encuentran primordialmente, adecuar y modernizar su funcionamiento.

Cabe destacar que, la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia No. C-527 de 1994, MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero, expresó:

"Cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deben ceder ante el interés general. Esto ocurre en este caso pues era necesario adecuar la estructura y la planta de personal de la Contraloría a las nuevas funciones que le asigna la Constitución. Pero incluso en tales casos, **el empleado protegido por la carrera tiene derecho a la reparación del daño causado, puesto que él es titular de unos derechos adquiridos de contenido económico que debió ceder por la prevalencia del interés general.**

(...)

"Por el contrario, con respecto a los empleados retirados del servicio pero que estaban protegidos por la carrera, no hay la menor duda de que se ha ocasionado un daño que debe ser reparado. En efecto, 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 de la 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. arts 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 de la C.P.). Además, las autoridades de la República están obligados a protegerlos (art. 2º de la C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado Social de Derecho: es la vigencia de su 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"**[3] (negritas y subrayas fuera de texto).

Igualmente, en sentencia No. T-515 de 1993, MP. Dr. Jorge Arango Mejía, señaló la misma Corporación a través de una de sus Salas de Revisión de Tutelas, lo siguiente:

"El empleado público de Carrera Administrativa es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional. Por lo tanto, **esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajo, como el resto del tríptico económico -del cual forman 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 Transitorio 20 de la Carta, **sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas, en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio"** (negritas y subrayas fuera de texto).

En este sentido, la liquidación y supresión de entidades u organismos del Estado sólo puede hacerse partiendo del supuesto de la plena observancia de los principios y disposiciones constitucionales, en particular de aquellos que reconocen los derechos de los trabajadores.

A juicio de la Corte, cuando el Estado por razones de interés público o por reorganización de una dependencia o del traslado de funcionarios de una entidad a otra, o por cualquier otra causa, suprime cargos de carrera desempeñados por empleados inscritos en el escalafón, éstos como titulares de unos derechos que gozan de protección constitucional, como lo son la estabilidad y el ascenso, pueden, como lo indica el artículo 8o. de la Ley 27 de 1992 y 3o. del Decreto 1223 de 1993, acogerse al reconocimiento y pago de una indemnización o a la obtención de un tratamiento preferencial para ser nombrados en empleos equivalentes que se creen en la nueva planta de personal o en los existentes, a la cual se trasladen sus funciones, según las circunstancias en que se produzca la supresión o el traslado del cargo.

Por su parte, los artículos 48 del Decreto-ley 2400 de 1968 y parágrafo 1o. del artículo 244 del Decreto 1050 de 1973, prevén que cuando la supresión de los cargos que ocupan empleados inscritos en la carrera, obedece al traslado de funciones de una entidad a otra, por su liquidación o supresión (dentro del proceso de modernización o actualización del Estado), tales empleados tendrán derecho preferencial a ser nombrados o reubicados en los puestos existentes o que se creen en la nueva entidad a la cual se trasladan las funciones.

Tal es el caso previsto en las normas acusadas en las que el Congreso mediante la Ley 99 de 1993, artículos 98 y 99, facultó al Gobierno Nacional, al crear el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, para que regule lo referente a la liquidación y supresión del INDERENA, cuyas funciones fueron trasladadas a las entidades creadas por la ley. En este

sentido, se establecen igualmente las medidas correspondientes para hacer efectiva la protección de los derechos de los empleados y trabajadores que hacen parte de la planta de personal del INDERENA, a saber, el traslado, reubicación, indemnización o retiro compensado.

En consecuencia, las normas acusadas garantizan al servidor público cuyo cargo se suprime por razón de la liquidación del INDERENA, su derecho preferencial a la reubicación o traslado a un empleo equivalente al que venía desempeñando. Pero, teniendo en cuenta que es factible la inexistencia de cargos que reúnan las condiciones de equivalencia, o sea aquellos similares en funciones y responsabilidades, para cuyo desempeño se exigen calidades análogas -como lo señaló el señor Viceprocurador General de la Nación-, "es del caso deducir que la reforma en este caso, supone la redefinición cuantitativa y cualitativa de las funciones públicas", tal como se consagra en la Ley 99 de 1993, donde se prevé la indemnización en caso de retiro -artículo 98-, y el retiro compensado -artículo 99-, con respecto a las situaciones allí contempladas.

De lo anterior se infiere que la previsión legal de la indemnización como consecuencia de la imposibilidad legal e institucional de la reincorporación y no como sustituto de ella, resulta ser a la postre una fórmula benéfica y favorable para los trabajadores que no sean reincorporados, y no como lo estima el demandante, una compensación que desconozca su derecho a la estabilidad. Constituye igualmente la indemnización o compensación económica, una garantía que está destinada a proteger al trabajador por un hecho ajeno al mismo, de que no quedarán en una situación de desamparo para afrontar la circunstancia de desempleo, a la que indudable e inexorablemente se verán abocados.

Además, como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, los derechos no se conciben como absolutos, sino que por el contrario, están limitados en su ejercicio a no afectar otros derechos y propender por el bien común. En este sentido, el derecho del trabajador a la estabilidad y permanencia en el cargo no puede entenderse en forma absoluta, como erróneamente lo pretende el actor.

Por lo tanto estima la Corte, que aun bajo el supuesto descrito, la privación del derecho a la estabilidad del trabajador en su cargo, no puede realizarse sin que se le reconozca el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público, y más aún, del proceso de ajuste institucional realizado por la Ley 99 de 1993.

De tal manera que si fuere necesario que el Estado por las razones señaladas elimine el empleo que venía ejerciendo el trabajador inscrito en carrera, será también indispensable resarcirlo para no quebrantar el principio de igualdad en relación con las cargas públicas (artículo 12 CP.), en cuanto aquél no tendrá obligación de soportar el perjuicio.

Por lo tanto, el Ministerio del Medio Ambiente y las demás entidades creadas por la Ley 99 de 1993, en virtud del derecho preferencial y de los derechos adquiridos que les asiste a los empleados y trabajadores de carrera del INDERENA, por mandato legal, tienen en principio la obligación de vincularlos así sea provisionalmente, conforme a lo dispuesto en los artículos 8° y 10° de la Ley 27 de 1993, así como en el artículo 3o. del Decreto 1223 de 1993. Pero, si no lo hace por no existir cargos semejantes, por que no reúnen los requisitos legales o por cualquier otra circunstancia que tenga sustento legal, deberá en consecuencia pagar la indemnización en caso de retiro por el perjuicio que causa al empleado, al no vincularlo a la planta de personal de la nueva entidad.

Así las cosas, la indemnización en caso de retiro y el retiro compensado consagrado en las

normas acusadas, no vulneran el ordenamiento constitucional, ya que las disposiciones sobre carrera administrativa por expresa autorización de la Carta Política (artículo 125), contemplan las medidas que deben adoptarse cuando se presenta la supresión o eliminación de cargos, reafirmando la licitud de la indemnización como compensación por retiro, por el perjuicio que se causa al empleado que no se le reubica, traslada o vincula a la nueva entidad, conforme a la ley y en desarrollo de los preceptos constitucionales.

En tal virtud, estima la Corte que el cargo formulado contra el artículo 98 de la Ley 99 de 1993 no habrá de prosperar, por lo que se declarará su exequibilidad, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia. Por esta misma razón, se declarará la constitucionalidad de la garantía del retiro compensado a que se hace alusión en el inciso primero del artículo 99 *ibídem*.

Ahora bien, en relación con los empleados que no pertenecen a la carrera administrativa, concretamente los de libre nombramiento y remoción, por no estar amparados por las normas sobre carrera, quedan excluidos de la indemnización, pues permitir lo contrario conllevaría la violación de las normas que cobijan a los empleados de carrera y las disposiciones alusivas a sus prestaciones, además de no existir justificación alguna para recibirlos. En consecuencia, cuando se trata del ejercicio de una facultad discrecional en relación con un empleado de libre nombramiento y remoción que no goza por consiguiente de ningún fuero de estabilidad en el empleo, no hay lugar al pago de indemnización alguna por no quebrantarse ningún precepto superior.

4.3 Del artículo 99, incisos 2o. y 3o. de la Ley 99 de 1993.

Expresa el demandante que el artículo 99 de la Ley 99 de 1993 en sus incisos segundo y tercero es inconstitucional porque viola los artículos 53 y 58 de la Carta Política, toda vez que establece como condición para el traslado y nombramiento de los empleados de carrera que han sido afectados por la supresión de sus cargos, presentarse a un nuevo concurso, desconociendo los derechos adquiridos por estos, mediante la inscripción y escalafonamiento en la carrera administrativa.

No comparte la Corte las apreciaciones del actor, pues la Ley 99 de 1993 en el inciso segundo del artículo 99 les garantiza a los actuales empleados y trabajadores del INDERENA un tratamiento prioritario para su vinculación como servidores públicos del Ministerio del Medio Ambiente y demás entidades y organismos del Sistema Nacional Ambiental, sin perjuicio, como se anotó, de la evaluación sobre su capacidad y eficiencia y de la discrecionalidad para la designación de funcionarios de libre nombramiento y remoción, es decir, aquellos que no pertenezcan a la carrera administrativa.

Ello no puede entenderse como erróneamente lo pretende el demandante, como el establecimiento de un nuevo concurso para ingreso a la carrera administrativa de la cual ya hace parte, sino más bien como el desarrollo de la potestad que tiene el Ministerio del Medio Ambiente para recibir a los servidores antiguos del INDERENA, con prioridad sobre el resto de empleados de otros organismos, dada la liquidación de dicho Instituto, lo que da lugar a establecer un tratamiento prioritario y no desventajoso, por lo cual la norma mencionada resulta ajustada al ordenamiento constitucional.

Con respecto a este tema, comparte la Corte las apreciaciones del concepto vicefiscal, en el sentido a que aquello obedece a que el Congreso de la República otorgó al Gobierno Nacional la facultad de trasladar, reubicar y compensar por retiro a los empleados que hacían parte del

INDERENA al momento en que entrara en vigencia la Ley 99 de 1993; que el derecho preferencial de que hablan las normas de carrera administrativa, en cuanto a la reubicación de los empleados escalafonados ha de hacerse en puestos equivalentes a los que venían desempeñando, con fundamento en el artículo 48 del Decreto 2400 de 1968, entendiéndose por empleos equivalentes, aquellos que tienen funciones y responsabilidades similares y para cuyo desempeño se exigen calidades análogas.

Y agrega que "ello plantea la posibilidad de la inexistencia de cargos equivalentes, dado que toda reforma institucional supone la no redefinición no solo cuantitativa sino cualitativa de las funciones estatales, para lo cual se consagra la previsión legal de la indemnización".

Por lo anterior, se declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 99 de la Ley 99 de 1993.

En relación con el inciso tercero ibídem, observa la Corte que éste no implica igualmente la convocación a un nuevo concurso para ingreso a la carrera administrativa, sino más bien "para la provisión de cargos de carrera administrativa", donde se le está reconociendo a los empleados y trabajadores del INDERENA una situación especial, dada la liquidación de dicho organismo, consistente en otorgarles un puntaje básico que debe reglamentar el Gobierno y que les permite la posibilidad de ser nombrados prioritariamente, razón por la cual tampoco resulta contrario a las normas superiores el precepto en mención.

Debe señalar la Corte, que el puntaje a que hace alusión el artículo 99 de la Ley 99 de 1993, para los efectos de la participación de los empleados del INDERENA en los concursos que se realicen para la provisión de cargos de carrera administrativa, es de carácter reglamentario, por parte del Gobierno Nacional, en desarrollo de la atribución contemplada en esta disposición. Y ello no constituye violación al derecho a la igualdad, por cuanto además de lo expresado, éste es previo a la participación en el mencionado concurso.

Desde luego que dicho puntaje básico no puede ser arbitrario, hasta el punto de hacer nugatorio el concurso y por consiguiente este debe contener en su reglamentación un criterio de razonabilidad, a fin de garantizar el acceso al Ministerio del Medio Ambiente y demás entidades y organismos del Sistema Nacional Ambiental.

Por lo anterior, se declarará la exequibilidad del inciso tercero del artículo 99 de la Ley 99 de 1993, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia, y de los otros preceptos acusados, ya que de otro lado, no se observa violación de las demás disposiciones constitucionales. La declaración se hará sin ninguna reserva, salvo que como se advertirá en la parte resolutive de esta sentencia, la indemnización en caso de retiro de que tratan las normas aludidas es procedente solamente para aquellos empleados que venían vinculados al Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, y se encontraban inscritos en la carrera administrativa, pues el retiro de un empleado de libre nombramiento y remoción en ejercicio de la respectiva facultad discrecional no da lugar a la estabilidad ni a los beneficios que se consagran para quienes tienen un fuero de inamovilidad relativa en caso de retiro.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, oído el concepto del Viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los apartes acusados de los artículos 98 y 99, incisos 1o., 2o. y 3o. de la Ley 99 de 1993, con la advertencia de que la indemnización en caso de retiro de los servidores de que trata la norma mencionada, es procedente solamente en relación con los empleados de carrera administrativa, en la forma descrita en la parte motiva de esta providencia.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Corte Constitucional. Sentencias de la Sala Plena Nos. C-479 de 1992 y C-527 de 1994.

[2] Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad número 479 de 1992, Magistrados Ponentes: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

[3] Ver Corte Constitucional. Sentencia C-104/94. MP Alejandro Martínez Caballero.



Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

