Función Pública

Sentencia 370 de 1999 Corte Constitucional

SENTENCIA C-370/99

PLANTA DE PERSONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Reforma no requiere aprobación de Departamento Administrativo de Función Pública.

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.

PLANTA DE PERSONAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Presentación de estudios de justificación a comisiones del servicio civil y contralorías

Las autoridades territoriales tienen limitaciones normativas que determinan el ejercicio de su competencia, a saber: el respeto de las normas constitucionales y la observancia de la ley, y según el nivel al que pertenezca el empleo, las Ordenanzas o los Acuerdos Municipales. Con el fin de controlar los posibles desmanes en que pudiere incurrir la Administración tanto del orden nacional como del territorial al efectuar dichas reformas, la misma norma acusada les impone la obligación de presentar estudios de justificación sobre la adopción de tales medidas, para de esta manera vigilar y preservar los derechos de los empleados de carrera.

COMISION DEPARTAMENTALES DEL SERVICIO CIVIL-Presencia del gobernador o su delegado

La presencia del Gobernador o de su delegado en las Comisiones citadas no viola la Constitución, pues corresponde al legislador en desarrollo de las facultades que le confieren los artículos 125, 150-23 y 150-7 de la Constitución, regular la carrera administrativa, el ejercicio de las funciones públicas y fijar la estructura de la Administración Nacional, para lo cual debe determinar las distintas dependencias que conforman cada ente público y, obviamente, señalar sus órganos de dirección y administración, como también la composición de los cuerpos corporativos, en este caso, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, como en efecto se hizo en el caso bajo examen.

INDEMNIZACION A EMPLEADOS DE CARRERA POR SUPRESION DEL CARGO

La indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues 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.

Referencia: Expedientes D-2219 y D-2225 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5 parcial, 39 parcial, 41, 48-2 y 56 de la ley 443 de 1998

Demandantes: Carlos Alberto Lozano Velásquez, Rubén Darío Díaz Rueda y otros

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo veintisiete (27) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Alberto Lozano Velásquez, en forma independiente, y Rubén Darío Díaz Rueda, Jorge Nelson Maldonado Gallardo, Eugenia Mariela Castillo de Ortiz, Amandy Rocío Gallardo, Alberto Camilo Ramón, Griselda Vera, William Veru Pardo y José Antonio Acevedo García, en forma conjunta, presentan demanda el primero de los citados contra los artículos 5 parcial, 41, 48-2 y 56 parcial de la ley 443 de 1998 y los artículos 151, 152, 153, 155, 156 y 157 del decreto 1572 del mismo año. Los segundos contra los artículos 39 y 41 de la ley 443 de 1998 y 137, 140, 150 y 153 del decreto 1572 de 1998.

Ante la identidad de algunas de las normas acusadas, la Sala Plena de la Corte, en sesión llevada a cabo el 7 de octubre de 1998, decidió

acumular tales demandas, las cuales se resolverán en esta sentencia.

El magistrado sustanciador, en auto fechado el 14 de octubre de 1998, admitió las demandas presentadas contra las disposiciones citadas de la ley 443 de 1998, y rechazó la acusación dirigida contra los preceptos del decreto 1572 de 1998, por ser éste un decreto de carácter reglamentario cuyo conocimiento no le fue asignado a la Corte Constitucional sino al Consejo de Estado.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es el que aparece subrayado:

Ley 443 de 1998

"Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones"

(.....)

"Artículo 5. De la clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados en la presente ley son de carrera, con excepción de:

(.....)

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

a. Los de dirección, conducción y orientación institucionales, que adelante se indican, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas y directrices, así:

(.....)

En la administración central y órganos de control del nivel territorial: Secretario General, Secretario y Subsecretario de despacho, Veedor Distrital, Director y Subdirector de Departamento Administrativo, Director y Subdirector Ejecutivo de asociación de municipios; Director y subdirector de área metropolitana, Subcontralor, Vicecontralor o Contralor auxiliar, Jefe de Control Interno, Jefe de Oficinas Asesoras de jurídica, de planeación, de prensa o de comunicaciones, Alcalde local, Corregidor e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces, y Personero Delegado de los municipios de categoría especial y categorías uno, dos y tres. "

(.....)

"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 modificaciòn de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

(.....)

"Artículo 41. Reforma 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 loe empleos públicos que formen parte de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, deberá ser aprobada 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.

PARÁGRAFO. En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso."

"Artículo 48. Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital. En cada uno de los Departamentos y en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá habrá una Comisión del Servicio Civil, la cual estará integrada así:

(.....)

2. El Gobernador, o su delegado, quien solamente podrá ser un funcionario departamental del nivel directivo.

"Artíiculo 56. Funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública. Son funciones del Departamento Administrativo de la Función Pública:

(.....)

PARAGRAFO 3. Para la modificación de las estructuras, la adopción de los estatutos orgánicos y de las plantas de personal de las entidades públicas nacionales, de la rama ejecutiva, se requerirá del concepto previo y favorable, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Solicitado el concepto previo, el Departamento Administrativo de la Función Pública deberá pronunciarse dentro de los treinta (30) días siguientes".

I. LAS DEMANDAS

1. El ciudadano Carlos Alberto Lozano Velásquez considera que no existe justificación lógica ni razonable para excluir de la carrera administrativa el cargo de "*Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces*", tal como aparece en el artículo 5, materia de impugnación, pues éstos son empleos que "*no están ubicados en el nivel directivo ni realizan labores de dirección, conducción y orientación, ni asesoría institucional*." Además, dicho empleo no tiene ninguna relación con el alcalde municipal puesto que depende del Secretario de Tránsito y Transporte, a quien le presentan sus informes.

En cuanto al artículo 41 y el aparte acusado del artículo 56 de la misma ley, señala que violan el artículo 13 de la Carta, por que dan un trato discriminatorio a los empleados del orden territorial, al no "*requerírseles a las entidades de este orden, la aprobación de las modificaciones de las plantas de personal, ni el concepto previo y favorable de las modificaciones de las estructuras, adopción de los estatutos orgánicos y de las plantas de personal del Departamento Administrativo de la Función Pública, como sí se les exige a las entidades del orden nacional. La sola remisión de los estudios de justificación de reforma o modificación de plantas de personal, que impliquen supresión de cargos a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, para que éstas solamente las conozcan, no garantizan la estabilidad laboral de los empleados del nivel territorial, quedando éstos expuestos al arbitrio de los nominadores, que en cada período de gobierno suprimen cargos para colocar a sus seguidores políticos.*"

En lo que respecta al numeral 2 del artículo 48 de la ley 443 de 1998 dice el actor que viola el artículo 209 de la Constitución, pues "*la presencia e intervención de los Gobernadores o sus delegados, quienes son nominadores de las gobernaciones y presidentes de los entes descentralizados del orden departamental, en las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, impide que aquellos, al intervenir y decidir sobre los asuntos de carrera administrativa que se presenten en estos entes territoriales, lo hagan de manera imparcial; serían juez y parte.*" Las comisiones citadas deben ejecutar acciones o dictar actos administrativos con base en los principios de igualdad, moralidad, celeridad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad.

2. En la demanda presentada por el ciudadano Rubén Darío Díaz Rueda junto con otras personas, se dice que el artículo 41 de la ley 443 de 1998 viola el artículo 125 de la Constitución, pues como "*puede observarse las reformas de las plantas de personal de carrera administrativa, están condicionadas a un estudio técnico que también puede elaborar la entidad respectiva y para ello contará con personal subalterno. Dicho en otras palabras el jefe de la entidad materia de reforma, será autónomo al momento de decidir qué empleos elimina y cuáles no. Lo que atenta contra la estabilidad que debe tener el personal de carrera.*" (art. 125 C.P.)

En cuanto al aparte acusado del artículo 39 de la misma ley, manifiestan que la indemnización que se autoriza en esa disposición, en caso de supresión de un cargo de carrera, es "*una verdadera miseria y limosna*", lo cual es injusto pues el funcionario ha tenido que capacitarse y hacer un gran esfuerzo para cumplir con sus labores, lo cual se le desconoce.

IV. INTERVENCIONES

El Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública, actuando por medio de apoderado, interviene en defensa de las normas impugnadas, las que en su criterio, deben ser declaradas exequibles por las razones que a continuación se resumen.

- La exclusión del cargo de "*Inspector de Tránsito y transporte o quien haga sus veces*" de la carrera administrativa, tiene fundamento en el criterio de "*absoluta confianza del nominador en quien lo ejerza*". La labor que cumplen estos funcionarios ha sido fuertemente cuestionada por ser éste "*uno de los focos de corrupción administrativa, por lo cual el legislador consideró que el nominador deberá tener la discrecionalidad para escoger y remover a sus titulares*."

- Sobre la modificación de las plantas de personal del orden territorial señala que la Constitución no permite al Departamento Administrativo de la Función Pública intervenir pues ésta es una labor autónoma y propia de las Asambleas y Concejos junto con los Gobernadores y Alcaldes, según los artículos 305-7 y 315–7 de la Constitución. En consecuencia, no hay violación del derecho a la igualdad.

- En cuanto al parágrafo del artículo 41 dice que la remisión por parte de las entidades territoriales de las plantas de personal al Departamento Administrativo del Servicio Civil, se "*hace no para que se pronuncien sobre la conveniencia o no de la reforma, porque este es asunto propio de la gestión del Gobernador o del Alcalde, que les ha sido asignada como directores de la acción administrativa en la respectiva jurisdicción, la cual no puede estar sujeta a control por parte de las Comisiones del Servicio Civil porque ésta no es función de esos organismos, ni para que se pronuncien sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos que contienen las reformas de las plantas, sino para su conocimiento y para ser consultados al momento de tramitar y decidir reclamaciones por presuntas violaciones a los derechos de carrera, originada por las*

citadas reformas. "

- Sobre el pago de indemnización en caso de supresión de un empleo de carrera dice que es suficiente remitirse al pronunciamiento hecho por la Corte en las sentencias C-479/92 y C-527/94, C-095/96 en las que se han declarado constitucionales las normas que así lo consagran "*cuando se vean afectados los empleados de carrera por esta clase de decisiones que el Estado se ve obligado a adoptar, por razones del buen servicio o frente a situaciones de carácter fiscal como la que vive actualmente el país.*"

II. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar inconstitucional la expresión "*Inspector de tránsito y transporte o el que haga sus veces*" contenida en el literal a) del numeral 2 del artículo 5 de la ley 443 de 1998 y constitucionales los apartes demandados de los artículos 39, 48 y 56 y el 41 en su totalidad, del mismo ordenamiento.

Son éstos los argumentos que expone para llegar a tal conclusión:

- La exclusión del cargo de "*Inspector de Tránsito y Transporte o quien haga sus veces*" de la posibilidad de pertenecer a la carrera administrativa, es inconstitucional, pues estos funcionarios solamente cumplen labores de policía administrativa y, por tanto, no pueden considerarse como cargos de confianza, dirección o conducción que obliguen a su exclusión (art. 5).

- Sobre el establecimiento de una indemnización en favor de los empleados pertenecientes a la carrera administrativa a quienes se les supriman los empleos, señala que "*es la lógica consecuencia de la lesión de un derecho ajeno producida por la supresión de un empleo público con arreglo a políticas de ajuste institucional. En este sentido, es claro que la norma acusada desarrolla el principio fundamental consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, según el cual el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas*". El valor de la indemnización, dice, no puede ser objeto de análisis en este proceso pues éste se encuentra regulado en decretos reglamentarios cuya competencia no le está asignada a la Corte (art. 39).

- En lo que respecta a la modificación de las plantas de personal del orden territorial (art. 41), afirma que el Departamento Administrativo de la Función Pública no tiene ninguna injerencia pues, según los artículos 300-7, 313-6, 305-7-8 y 315-4-7 de la Constitución, esa labor compete cumplirla a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales quienes son los encargados de determinar la estructura de la administración local junto con los Gobernadores y Alcaldes quienes deben crear, suprimir y fusionar empleos, en las entidades departamentales o municipales, de acuerdo con las ordenanzas y los acuerdos correspondientes. Por consiguiente, no se infringe el principio de igualdad.

Agregando que "*la posibilidad de que las entidades puedan elaborar los estudios técnicos para modificar sus plantas de personal, no entraña el otorgamiento de facultades omnímodas a los nominadores respectivos, pues los análisis ocupacionales que se practiquen deben estar apoyados objetivamente en razones del servicio o de modernización institucional. De lo contrario, se produciría una desviación en el ejercicio de esa competencia, que puede ser alegada ante las Comisiones Departamentales del Servicio Civil o ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, que tiene facultad para imponer sanciones pecuniarias a los representantes legales que violen las normas de carrera administrativa.*"

- En cuanto atañe a la presencia del Gobernador o su delegado en las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, dice que no "*afecta la neutralidad de estos organismos, porque según el artículo 48 bajo análisis, allí también toman asiento representantes de diferentes sectores de la sociedad*" y algunos empleados públicos, lo que garantiza el respeto por la imparcialidad de la función administrativa. "*No obstante, si alguno de los miembros de la Comisión, ente ellos el Gobernador o su delegado llegaren a tener un interés directo y personal en las decisiones que allí se deben tomar, están obligados a manifestar su impedimento pues, de lo contrario, pueden ser recusados por los interesados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo.*"

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para decidir la presente demanda, por dirigirse contra disposiciones que integran una ley de la República (art. 241-4 C.P.)

2. Cosa juzgada

La expresión "*e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces",* contenida en el artículo 5 de la ley 443 de 1998, que en esta oportunidad se acusa, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta corporación dentro del proceso acumulado D-2195, el cual culminó con la sentencia C-368 del 27 de mayo de 1999, en la que se declaró inexequible. En consecuencia, respecto de ella ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, según lo prescribe el artículo 243 de la Constitución y, por consiguiente, sólo procede ordenar que se esté a lo resuelto.

No ocurre lo mismo con las demás disposiciones impugnadas sobre las cuales se hará el correspondiente análisis constitucional, en el mismo orden planteado por los demandantes.

3. Reforma de plantas de personal – concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública (arts. 41 y 56 parágrafo 3)

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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, objeto de acusación, toda modificación que se haga a las plantas de personal de las entidades del orden nacional deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. No ocurre lo mismo con las del nivel territorial pues en relación con ellas el legislador simplemente señaló en el parágrafo del mismo precepto que los estudios de justificación de las reformas deberán remitirse, para su conocimiento, a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso.

Pues bien: para la Corte no es una omisión del legislador el no haber consagrado la aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública de las reformas que se efectúen a las plantas de personal de las entidades territoriales sino el estricto cumplimiento de las normas constitucionales, concretamente de los artículos 300-7, 305-7, 313-6 y 315-7 que le atribuyen a las Asambleas y a los Concejos la función de fijar la estructura de la administración departamental y municipal, respectivamente, y a los Gobernadores y Alcaldes, crear, suprimir y fusionar empleos en esos mismos órdenes territoriales; como también los artículos 287 y 298 de la Carta que consagran la autonomía de los entes territoriales para el manejo de tales asuntos. Siendo así no existe violación de la Ley Suprema sino acatamiento.

En efecto: el artículo 300-7 del estatuto superior le asigna a las Asambleas Departamentales por medio de Ordenanzas, la función de "*Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo*", y a los gobernadores (art. 305-7 ib) "*crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas*". A estos funcionarios se les prohibe crear, con cargo al tesoro departamental, "*obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado*".

Y en los artículos 313-6 y 315-7 del mismo ordenamiento, se le atribuyen idénticas funciones a los Concejos y a los Alcaldes, respectivamente, en cuanto se refiere a las entidades y empleos del orden municipal. En el ejercicio de tales facultades los Alcaldes deben respetar también los Acuerdos sobre la materia, y no pueden exceder "*el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado*".

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.

Siendo así no les asiste razón a los actores pues no se presenta la violación del principio de igualdad.

En cuanto al otro argumento de los demandantes según el cual la no exigencia de aprobación previa de las modificaciones que se hagan a las plantas de personal de los entes territoriales por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil, permite a las autoridades competentes ejercer la facultad de crear, suprimir o fusionar cargos a su libre arbitrio, desconociendo de esta forma el derecho a la estabilidad que tienen los trabajadores de carrera, considera la Corte que no es acertado pues, como ya se expresó, dichas autoridades tienen limitaciones normativas que determinan el ejercicio de su competencia, a saber: el respeto de las normas constitucionales y la observancia de la ley, y según el nivel al que pertenezca el empleo, las Ordenanzas o los Acuerdos Municipales.

Con el fin de controlar los posibles desmanes en que pudiere incurrir la Administración tanto del orden nacional como del territorial al efectuar dichas reformas, la misma norma acusada les impone la obligación de presentar estudios de justificación sobre la adopción de tales medidas, para de esta manera vigilar y preservar los derechos de los empleados de carrera. Igualmente, establece que en caso de que tales reformas impliquen *supresión de cargos* la motivación en este caso debe ser expresa y 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*" (art. 41 ley 443/98), con lo cual se pretende evitar cualquier exceso o arbitrariedad en el ejercicio de esa atribución por parte de las autoridades a quienes se les ha encomendado dicha labor.

Las razones que justifican la reforma de las plantas de personal son entonces de carácter objetivo y, en consecuencia, la necesidad de las medidas y su razonabilidad les corresponde evaluarlas a las autoridades competentes.

En razón de lo anotado, se procederá a declarar exequible el artículo 41 y el parágrafo 3 del artículo 56, pero únicamente por los cargos aquí analizados.

4. Comisiones Departamentales del Servicio Civil y del Distrito Capital –Integración (art. 48-2)

Según el artículo 48, parcialmente demandado, en cada uno de los departamentos y en el distrito capital de Santafé de Bogotá, habrá una Comisión del Servicio Civil, la cual estará integrada por un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Gobernador o su delegado, el Director Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, el Defensor Regional del Pueblo o su delegado, el Procurador Departamental y dos representantes de los empleados de carrera. Uno de los accionantes impugna la presencia del Gobernador o de su delegado, por ser dicho funcionario nominador de los empleos de las gobernaciones y presidente de los entes descentralizados del orden departamental, lo cual, en su criterio, no garantiza la imparcialidad necesaria pues "*serían juez y parte*".

En primer término, es pertinente señalar que debido al cargo formulado la Corte no se pronunciará sobre la constitucionalidad de las Comisiones Departamentales y del Distrito Capital del Servicio Civil, asunto que será objeto de análisis dentro del proceso acumulado D-2246, el cual será resuelto en esta misma sesión.

Para rebatir el argumento expuesto en la demanda conviene recordar las funciones que compete cumplir a dichas comisiones, enunciadas en el artículo 49 de la misma ley acusada, cuyo texto se transcribe a continuación. No sin antes aclarar que la referencia que aquí se hace a tal disposición no significa la constitucionalidad de la misma, la cual no fue objeto de demanda.

"Artículo 49. *Corresponde a las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá, la administración y la vigilancia de la carrera de los empleados del Estado del orden territorial. Para el efecto, ejercerán las siguientes funciones:*

1. Vigilar, dentro el ámbito de su competencia, y sin perjuicio de las responsabilidades de las demás autoridades señaladas en esta ley, el cumplimiento de las normas de carrera a nivel territorial.

2. Decidir sobre las peticiones que formulen los ciudadanos cuando consideren que han sido vulnerados los principios o los derechos de carrera, observando las instancias y los procedimientos señalados en la presente ley y en las normas que los contengan.

3. Absolver, teniendo en cuenta la doctrina de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.

4. Conocer, en única instancia, de los siguientes asuntos:

4.1 De las reclamaciones que presenten las personas a quienes el nominador haya excluido de las listas de elegibles conformadas en procesos de selección adelantados en entidades del orden territorial, en los casos en que las comisiones de personal así lo hayan solicitado.

4.2 De las demás reclamaciones de empleados del orden territorial que no estén asignadas a los órganos o autoridades de que trata la presente ley.

5. Conocer, en primera instancia, de los siguientes asuntos:

5.1 De oficio o por petición, de las irregularidades que se presenten en la realización de los procesos de selección adelantados en entidades del orden territorial, pudiéndolos dejar sin efecto total o parcialmente, aún en el evento de que hubieren culminado con nombramientos en período de prueba y superación del mismo, caso en el cual ordenará la revocatoria de los actos administrativos contentivos de dichos nombramientos y de la inscripción en el registro público de la carrera.

5.2 De aquellos en los cuales deba ordenar la revocatoria de nombramientos y de actos administrativos, en materia de carrera administrativa, referidos a empleados del orden territorial, aún en el caso de que se encuentren ejecutoriados, cuando se compruebe que éstos se expidieron con violación de las normas que la regulan.

6. Conocer, en segunda instancia, de las decisiones que, en primera instancia, adopten las comisiones de personal de las entidades del orden territorial.

7. Las demás que les sean asignadas."

La presencia del Gobernador o de su delegado en las Comisiones citadas no viola la Constitución, pues corresponde al legislador en desarrollo de las facultades que le confieren los artículos 125, 150-23 y 150-7 de la Constitución, regular la carrera administrativa, el ejercicio de las funciones públicas y fijar la estructura de la Administración Nacional, para lo cual debe determinar las distintas dependencias que conforman cada ente público y, obviamente, señalar sus órganos de dirección y administración, como también la composición de los cuerpos corporativos, en este caso, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, como en efecto se hizo en el caso bajo examen.

En la integración de dichas Comisiones el legislador no sólo debe respetar la Constitución y la ley, sino también los principios que rigen la función administrativa para garantizar la buena marcha de la Administración y la eficacia del servicio público.

La composición de tales Comisiones Departamentales es heterogénea pues están integradas por personas de diferentes sectores, así: el Defensor Regional del Pueblo o su delegado, el Procurador Departamental, el Gobernador o su delegado, dos representantes de los empleados de carrera, el director territorial de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- o su delegado, y un delegado de la Comisión Nacional del Servicio Civil, personas del más alto rango a nivel departamental y especialistas en asuntos administrativos lo cual se constituye en garantía suficiente de idoneidad, probidad y objetividad.

Siendo así, no encuentra la Corte que la presencia del Gobernador en esas Comisiones vulnere el ordenamiento superior y, mucho menos, que

pueda afectar la imparcialidad de las decisiones que a ellas les compete adoptar, pues cuando el Gobernador, su delegado o cualquier otro miembro de las mismas se halle incurso en una causal de impedimento es su deber manifestarlo para de esta manera separarse del conocimiento del asunto respectivo. Y en el evento de que no se declaren impedidos *motu proprio,* la ley ha contemplado la figura de la recusación, la cual puede ejercitar cualquier persona interesada.

La presencia del Gobernador en las Comisiones Departamentales del Servicio Civil, no infringe el ordenamiento superior y así se declarará, reiterando nuevamente que esta decisión no cubre la constitucionalidad de dichos entes corporativos.

5. Indemnización para los empleados públicos pertenecientes a carrera administrativa cuyo cargo sea suprimido (art. 39)

En el artículo 39 se establecen algunos de los derechos que pueden ejercer los empleados públicos de carrera administrativa cuyos cargos hayan sido suprimidos como consecuencia de la liquidación o fusión de entidades o dependencias, del traslado de funciones de una entidad a otra, o de la modificación de la planta de personal del organismo al cual prestan sus servicios, que consiste en permitirles optar por una de estas dos alternativas: 1. ser incorporados a empleos equivalentes, o 2. Recibir una indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. (lo subrayado es lo acusado)

Uno de los demandantes considera que la indemnización que este precepto autoriza es "*una verdadera miseria y limosna*", lo cual en su criterio, es injusto, pues desconoce que el funcionario ha tenido que capacitarse para ocupar el empleo y se ha esforzado para cumplir las funciones que le fueron asignadas. Este que parece ser un cargo de inconveniencia mas no de inconstitucionalidad no es predicable de la norma que se demanda puesto que en élla no se señala la cuantía de la indemnización, función que se le delegó al Gobierno Nacional. Entonces, serían los decretos que éste expida con tal fin, los que podrían vulnerar los derechos de los trabajadores en caso de que al fijar el monto de la indemnización aquélla no guarde las características que se adecuen al concepto mismo de justicia, esto es, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad, etc.

Sin embargo, la Corte no se declarará inhibida para pronunciarse sobre lo acusado por cuanto el demandante también parece cuestionar la indemnización misma al señalar que ésta no viene a resarcir el daño que se le ocasiona al trabajador. En consecuencia, la sala plena procederá a rebatir el cargo reiterando la amplia jurisprudencia que sobre el tema ha venido forjando desde que se expidió la Constitución que hoy rige. Veamos:

No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sóla circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, "*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. (.....)*"

El derecho a la estabilidad, "*no impide que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, 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 éstos deben ceder ante el interés general.*"

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

Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, por que "*si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (arts. 150-7 y 189-14 C.P.), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. art. 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 C.P.). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (art. 2 C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado social de derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral.*"

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

en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado."

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

Así las cosas, la indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues 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.

Antes de terminar es preciso aclarar que como el aparte demandado del artículo 39 de la ley 443 de 1998, es simplemente la expresión "*o a recibir indemnización*", la Corte no se pronuncia sobre la constitucionalidad de la delegación, que en la misma norma se consagra, a favor del Gobierno Nacional para fijar los términos y condiciones de aquélla y sobre la cual los demandantes no hacen reparo alguno.

DECISION

Teniendo en cuenta que los actores acusaron los artículos 41 y el parágrafo 3 del artículo 56 de la ley 443 de 1998 por una presunta omisión legislativa, que como se demostró no existe, dichos preceptos serán declarados exequibles únicamente en relación con los cargos aquí analizados, es decir, que la cosa juzgada en estos casos es relativa.

No ocurre lo mismo con los apartes demandados de los artículos 39 y 48-2 de la misma ley, los cuales serán declarados exequibles sin condicionamiento alguno. En consecuencia, la cosa juzgada frente a ellos es de carácter absoluto.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar exequibles el artículo 41 y el parágrafo 3 del artículo 56 de la ley 443/98, pero únicamente por los cargos aquí analizados.

Segundo. Declarar exequibles los apartes demandados de los artículos 39 y 48-2 de la misma ley.

Tercero. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-368 del 27 de mayo de 1999, que declaró inexequible la expresión "*e Inspector de Tránsito y Transporte o el que haga sus veces*" contenida en el artículo 5 de la ley 443 de 1998.

Notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

Fecha y hora de creación: 2025-10-11 09:21:55