

**Función Pública**

Sentencia 0126 de 2002 Consejo de Estado

La Sección Primera de esta Corporación al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 2113 de 1992, dijo:

INDEMNIZACION POR SUPRESION DE CARGOS - Validez de norma que la consagra. Prevalencia del interés general sobre el particular en reestructuraciones del Estado / RETIRO DE EMPLEADO - Diferencias entre la indemnización por supresión de cargos y los planes de retiro compensado / MINISTERIO DEL INTERIOR - Niega nulidad de norma que consagró la indemnización por supresión de cargos

El mismo criterio contenido en la sentencia T-374/00 de la Corte Constitucional lo ha sostenido la Sección Segunda del Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia. Sin lugar a dudas, el empleado que ha accedido al servicio mediante concurso y, como consecuencia, ha sido inscrito en el escalafón de la carrera administrativa, adquiere un derecho, pero esta situación, que protege un interés particular, debe ceder ante el interés general, que prima cuando el Estado, en desarrollo de facultades constitucionales y legales, moderniza la administración y suprime empleos desempeñados por servidores escalafonados. Y, ante el perjuicio que esta determinación legítima causa debe proceder a resarcir los perjuicios, para lo cual cuenta con un mecanismo previsto por el legislador, como es la indemnización. Ahora, lo anterior, que es consecuencia de la supresión de empleos, no puede confundirse con la figura que en un momento adoptó el ejecutivo ofreciendo a los empleados escalafonados una compensación si renunciaban a su cargo o, sencillamente, una compensación si los retiraba mediante la insubsistencia. Obsérvese que la anterior situación no preveía intereses generales de modernización de la administración pública, sino la negociación de un derecho adquirido que no implicaba supresión del empleo. Sencillamente, buscaba que el empleado renunciara a sus derechos voluntariamente, acogiéndose al plan de retiro de la entidad, so pena de su retiro forzoso mediante insubsistencia con indemnización. Así las cosas, las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad. La norma acusada no vulnera las normas que invoca el demandante.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA

Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil dos (2002).

Rad. No.: 11001-03-25-000-2000-0126-01(2099-00)

Actor: AGUSTÍN GOMEZ TORRES

Demandado: GOBIERNO NACIONAL, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PÚBLICA

El ciudadano Agustín Gómez Torres, ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., demandó la nulidad del artículo 4º del Decreto 281 de 22 de febrero de 2000, expedido por el Presidente de la República en conjunto con sus Ministros del Interior, Hacienda y Crédito Público y el Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública, por medio del cual se estableció la planta de personal del Ministerio del Interior y se dictaron otras disposiciones.

Como motivo de impugnación, dice el demandante que, el acto acusado consagra un sistema de indemnización que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

Como normas violadas se citan en la demanda los artículos 53, 58, 125 y 243 de la C.P.

Afirma el demandante que la norma acusada revive la figura de la compensación pecuniaria como forma de retiro de los empleados inscritos en carrera administrativa, modalidad considerada inconstitucional, desconociendo la cosa juzgada; que los servidores escalafonados gozan de derechos adquiridos que son inviolables y no pueden ser desconocidos por normas posteriores; que conforme a la Constitución Política el retiro de los empleados de carrera solo puede obedecer a calificación insatisfactoria, violación del régimen disciplinario y las demás causales establecidas en la ley, es decir que su desvinculación no puede obedecer a reconocimientos pecuniarios; que ni aún considerando lo relativo a causales previstas en la ley, puede sostenerse la norma acusada pues ello, en todo caso, contraría la Constitución; que ninguna autoridad puede reproducir en la ley las materias que hayan sido objeto de inconstitucionalidad.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

La Nación Ministerio del Interior, contestó la demanda.

Expresó que conforme a la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República crear, suprimir o fusionar los empleos que demande la administración central; que la ley 443 de 1998 previó las condiciones de supresión de empleos de carrera, determinando en su artículo 39 los derechos de estos servidores, situación reglamentada por los decretos 1568 y 1572 de 1998; que la norma acusada fue expedida, también con fundamento en la ley 489 de 1998 artículo 54 y decreto 2546 de 1999; que la norma acusada estuvo precedida de los estudios técnicos exigidos por la ley.

Que el demandante incurre en el equívoco de asimilar la indemnización por supresión de empleos con los planes de retiro compensado previstos en el decreto 1660 de 1991, figuras administrativas completamente distintas; que sobre la indemnización por supresión de los empleos se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-370 de 1999 (ley 443 de 1998) y C-095 de 1996 (ley 27 de 1992), en las que refrenda la facultad del Presidente de la República para suprimir empleos de carrera.

Que la norma acusada está conforme con la Constitución y la ley ya que la supresión de los empleos obedeció al interés general, sujetándose a la indemnización que esta decisión causó sobre los derechos de los empleados de carrera; que la norma acusada no implanta ninguna modalidad de retiro; que la indemnización a que se contrae la norma acusada no nace allí sino que tiene su origen en disposiciones de orden superior.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Corrido el traslado solo presentó alegatos la Nación - Ministerio del Interior para reiterar lo expuesto al contestar la demanda.

Llegado el momento de decidir, a ello se procede, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

Se trata en este caso de establecer la legalidad del artículo 4º del decreto 281 de 22 de enero de 2000, que es del siguiente tenor:

“Los empleados de carrera administrativa a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 1º del presente decreto tendrán derecho a optar por ser indemnizados o ser incorporados a un empleo equivalente, conforme a lo consagrado en la ley 443 de 1998 y los Decretos reglamentarios 1572 de 1998 y 1173 de 1999, con sujeción al procedimiento establecido en el Decreto-ley 1568 de 1998.”

El artículo 125 de la C.P. inciso 3º determina:

“El ingreso a los cargos de carrera y 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 ley.” Resalta la Sala.

El inciso 1º del artículo 39 de la ley 443 de 1998 previó:

“..Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de la planta, podrán optar por ser reincorporados a empleos equivalentes o recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el gobierno nacional...” (Resaltado fuera de texto)

En la sentencia T-374/00 la Corte Constitucional reiteró el siguiente criterio:

“2.3.Indemnización para los empleados públicos pertenecientes a carrera administrativa cuyo cargo sea suprimido.

(...)

Es así como en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, se determinan 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. En ese orden de ideas dichos empleados pueden optar por una de estas dos (2) alternativas: (i) ser incorporados a empleos equivalentes, siempre y cuando la vacante se presente dentro de los seis meses siguientes al retiro (ii) recibir una indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

La indemnización consagrada en la ley, por la terminación unilateral del contrato de trabajo, constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que pueda causarse al empleado público perteneciente a la carrera administrativa por razón de la supresión del cargo que venía desempeñando, abstracción hecha de que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio.

La indemnización, es una reparación que tiene fundamento en el daño que recibe el trabajador a causa de su despido, como consecuencia del perjuicio económico que tiene como finalidad compensar el efecto negativo a que da lugar la finalización del contrato, debido a la reestructuración del organismo.

(...)

Al respecto la Corte en Sentencia C-527 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero señaló:

“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 laboral¹...”

Este mismo criterio ha sostenido la Sección Segunda del Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia. Sin lugar a dudas, el empleado que ha accedido al servicio mediante concurso y, como consecuencia, ha sido inscrito en el escalafón de la carrera administrativa, adquiere un derecho, pero esta situación, que protege un interés particular, debe ceder ante el interés general, que prima cuando el Estado, en desarrollo de facultades constitucionales y legales, moderniza la administración y suprime empleos desempeñados por servidores escalafonados. Y, ante el perjuicio que esta determinación legítima causa debe proceder a resarcir los perjuicios, para lo cual cuenta con un mecanismo previsto por el legislador, como es la indemnización.

Ahora, lo anterior, que es consecuencia de la supresión de empleos, no puede confundirse con la figura que en un momento adoptó el ejecutivo ofreciendo a los empleados escalafonados una compensación si renunciaban a su cargo o, sencillamente, una compensación si los retiraba mediante la insubsistencia.

Obsérvese que la anterior situación no preveía intereses generales de modernización de la administración pública, sino la negociación de un derecho adquirido que no implicaba supresión del empleo. Sencillamente, buscaba que el empleado renunciara a sus derechos voluntariamente, acogándose al plan de retiro de la entidad, so pena de su retiro forzoso mediante insubsistencia con indemnización.

En efecto, dijo la Corte en la sentencia C-479/92, al declarar inexecutable el decreto 1660 de 1991, que establecía los planes de retiro compensado, lo siguiente:

“...Es inconstitucional la compensación ofrecida al funcionario amparado por derechos de carrera, no solo porque con ella se pretende sustituir sus derechos sino además por cuanto se crea un mecanismo generador de inestabilidad en el empleo para este tipo de servidores, que contraría abiertamente el artículo 53, inciso 2º, de la Constitución Política, llevándolo en forma implícita, a renunciar a los beneficios que le confiere el estar vinculado a la carrera administrativa. Un análisis integral de las normas acusadas permite establecer que mediante ellas se hicieron nugatorias las garantías que otorgaba la carrera administrativa a quienes ya estaban inscritos en ella, por cuanto se dio al nominador la posibilidad de disponer la insubsistencia de los nombramientos respectivos, en apariencia por aplicación de nuevas causas legales, pero realmente por su autónoma y libre voluntad, en ejercicio de facultades discrecionales que riñen con los caracteres sobresalientes de toda carrera, cuales son la estabilidad del empleado y la incidencia del mérito en su permanencia y promoción dentro del servicio, y que, fuera de eso, introdujeron varios factores de desigualdad ante la ley entre trabajadores en idénticas circunstancias objetivas...”

Como puede concluirse, ninguna similitud tienen la supresión y los planes de retiro compensado, antes comentados. No resulta admisible equiparar el interés general que prevalece sobre el particular al reestructurar las entidades del Estado, con una situación, tan diferente, como es la de exigir al empleado escalafonado que renuncie a derechos mínimos, negociándolos por una indemnización.

Así las cosas, las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad. La norma acusada no vulnera las normas que invoca el demandante.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Niéganse las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

ALBERTO ARANGO MANTILLA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

MYRIAM VIRACACHA SANDOVAL

Secretaria Ad hoc

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sentencia C-104/94. MP Alejandro Martínez Caballero.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 07:10:08