

Sentencia No. C-023/94

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DEL TRABAJADOR

Se entiende por igualdad de oportunidades la misma disposición en abstracto frente a una eventual situación; es compartir la expectativa ante el derecho, así luego, por motivos justos, no se obtengan exactamente las mismas posiciones, o los mismos objetivos. Como todos los miembros de la especie humana comparten la identidad esencial, es lógica consecuencia que se compartan las mismas oportunidades.

CARGO PUBLICO-Estabilidad

Es una manifestación del principio de seguridad, pues como el trabajo además de ser un medio de sustento vital es una manifestación del libre desarrollo de la personalidad. Se hace entonces necesario que exista una estabilidad básica en dicho empleo, que no significa que el trabajador sea inamovible en términos absolutos, porque siempre se tendrán en cuenta las justas causas para dar por terminado el empleo. El principio de la estabilidad, que no debe confundirse con la inamovilidad absoluta e injustificada, se encuentra recogido en la filosofía que inspira la carrera administrativa, que no sólo consagra los postulados de eficiencia y eficacia, sino que es una realización de la igualdad y estabilidad.

IRRENUNCIABILIDAD DE BENEFICIOS MINIMOS

Cuando surge la pregunta de por qué son irrenunciables ciertos beneficios mínimos establecidos por las leyes laborales, la respuesta debe apuntar a la conexidad del trabajo con la dignidad de la persona humana y con el libre desarrollo de la personalidad.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL

El trabajador no puede ser sometido a principios de desfavorabilidad, porque ello supondría una acción en desmejora de beneficios adquiridos, y tenidos como fines del Estado Social de Derecho (Cfr. Preámbulo), en aras de fortalecer cuestiones subordinadas al artífice del trabajo.

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE REALIDAD SOBRE FORMALIDADES ESTABLECIDAS POR SUJETOS DE RELACIONES LABORALES

El derecho opera en la realidad, y tiende exclusivamente hacia ella. Lo real siempre tiene primacía, pues de no ser así, jamás se concretarían en el mundo jurídico las libertades del hombre.

CARRERA TRIBUTARIA-Garantías

La Corte considera que siendo distintas las condiciones de los empleados de libre nombramiento y remoción a la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera. En el caso concreto, ello atenta contra el derecho a la igualdad de los empleados de la carrera tributaria con respecto a los demás de otras ramas, y desconoce su estabilidad laboral, al dejar al arbitrio del nominador el retiro de un trabajador, sin un principio de razón suficiente válido para desvincular a un empleado de carrera. Va contra la naturaleza de la carrera administrativa otorgar al nominador la facultad discrecional para despedir, así sea con indemnización, a un empleado de carrera tributaria, el cual sólo puede ser retirado por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por la violación del régimen disciplinario o por causales previstas en la ley, de acuerdo con el artículo 125 inciso cuarto superior.

RETIRO DEL SERVICIO-Compensación

Resulta contrario a la Carta el tenor de las disposiciones acusadas, por cuanto bajo el amparo de una indemnización, se trata de convertir en renunciables unos derechos que son esencialmente irrenunciables, tal como lo señala el artículo 53, inciso segundo, de la Constitución, ya comentado en esta providencia. No se puede transar en lo que está por esencia fuera de transacción. El derecho fundamental al trabajo nunca puede ser compensado por vías alternas, porque al ser inherente a la persona, no puede ser susceptible de renuncia tácita en aras de una indemnización.

SENTENCIA-Efectos

Conforme a lo señalado en la Sentencia C-113 de esta Corte, que determinó su competencia

exclusiva para fijar los efectos de sus decisiones, la inexequibilidad que se declara tiene efecto a partir de la vigencia del Decreto 1647 de 1991; pero advierte la Corte que la definición de las situaciones individuales de aquellas personas que se consideraren afectadas en sus derechos laborales por las normas acusadas, es competencia de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

Ref.: Expediente D-353

Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 39 (parcial) y 40 del Decreto 1647 de 1991. (“Por el cual se establece el régimen de personal, de carrera tributaria, sistema de planta y el régimen prestacional de los funcionarios de la Dirección de Impuestos Nacionales, se crea el fondo de gestión tributaria y se dictan otras disposiciones”).

Peticionario: FELIX HOYOS LEMUS.

Magistrado sustanciador:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Félix Hoyos Lemus, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrado en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del literal a) del artículo 39 y el artículo 40 del Decreto 1647 de 1991.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991 procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“Artículo 39. Modalidades de retiro.

“a) Desvinculación con indemnización para cargos de carrera tributaria.”

“Artículo 40. Desvinculación con indemnización.

“Se produce cuando el nominador decide hacer uso de la facultad discrecional de libre remoción de un funcionario de carrera tributaria, en cuyo caso se aplicarán en lo pertinente las normas generales relativas a la insubsistencia con indemnización de funcionarios de carrera”.

III. LA DEMANDA

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias del Preámbulo, y de los artículos 25, 53, 58, 125 y 243 de la Constitución Política, 23 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y 6o. y 7o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.

2. Fundamentos de la demanda

Manifiesta el actor que el principio de la estabilidad laboral encuentra fundamento en normas constitucionales y legales. Así, el artículo 125 superior consagra de manera expresa las causales de retiro; el artículo 53 superior ordena que la estabilidad laboral debe ser uno de los principios fundamentales que deberá contener la ley del trabajo; el artículo 40 del Decreto 2400 de 1968 que señala la estabilidad como uno de los objetivos de la carrera administrativa, y el artículo 45, literal e) del Decreto 1647 de 1991 garantiza la permanencia en el servicio, de acuerdo con la eficiencia laboral.

Señala el actor que el literal a) artículo 39 del Decreto 1647 de 1991 contempla como causal de retiro del servicio la “desvinculación con indemnizaciones para cargos de carrera tributaria”, y que en desarrollo de la citada norma, el artículo 40 del Decreto 1647 de 1991 establece que esta desvinculación “se produce cuando el nominador decide hacer uso de facultad discrecional de libre remoción de un funcionario de carrera tributaria, en cuyo caso se aplicarán en lo pertinente las normas relativas a la insubsistencia con indemnización de

funcionarios de carrera” (subraya el actor).

Afirma el actor que el artículo 40 del Decreto 1647 de 1991 “aplica la discrecionalidad administrativa a los funcionarios de carrera tributaria, como causal de desvinculación del servicio, cuando el libre albedrío del nominador solo opera o debe operar para empleados de libre nombramiento y remoción”.

Opina que con esta norma se está vulnerando el principio de igualdad ya que “frente a dos situaciones totalmente disímiles, como son el estatuto de empleados de carrera, por un lado, y el de libre nombramiento y remoción, de otro lado, consagran una misma causal de retiro, a saber: la discrecionalidad del nominador”. De igual forma se está vulnerando el principio de la estabilidad laboral, ya que el empleado de carrera tributaria se encuentra sometido al libre albedrío del nominador, que en cualquier momento puede acudir a la facultad discrecional para retirarlo del servicio.

Considera que la garantía de la estabilidad laboral consagrada en las normas constitucionales y legales citadas se consideran como un derecho adquirido que, al tenor del artículo 58 superior, debe ser respetado. Manifiesta que “si lo que quiso el legislador fue dotarse de una eficaz herramienta de lucha contra corrupción, propósito a todas luces plausible, se equivocó de procedimiento, pues si efectivamente un funcionario ha incurrido en infracción disciplinaria, lo pertinente es seguirle un debido proceso y destituirlo si se le comprueba la falta. Lo inadecuado es, a sabiendas de que se trata de un funcionario de carrera, apelar a una supuesta facultad discrecional inconstitucional tratándose de esta clase de funcionarios, para desvincularlo del servicio”.

En lo atinente a la segunda parte del artículo 40 del Decreto 1647 de 1991, que ordena la aplicación de las normas generales relativas a la insubsistencia con indemnización para funcionarios de carrera en los casos de desvinculación, considera el actor que este precepto es totalmente ajeno a las relaciones laborales derivadas de una situación legal y reglamentaria. Advierte que esta figura de la insubsistencia con indemnización para empleados de carrera únicamente estaba prevista en el Decreto 1660 de 1991, que fue declarado inexecutable. En este Decreto “se contemplaba el uso de la facultad discrecional para desvincular del servicio tanto a funcionarios de carrera como a aquellos de libre nombramiento y remoción; en las normas acusadas también se contempla (art. 40-b).

“En el Decreto ya inexecutable se contemplaba una indemnización para los empleados de carrera; en las normas acusadas también se contempla una indemnización para los empleados en cargos de carrera”. (Subraya el actor). Dice que la norma acusada (art. 40) remite a las normas generales relativas a la insubsistencia con indemnización de funcionarios de carrera, que sólo era prevista en el Decreto 1660 de 1991. En virtud de lo anterior, considera que la expedición de la norma acusada “constituye una auténtica burla a la jurisdicción, al artículo 243 de la Constitución Nacional y al principio de la separación de los poderes, que se ejecuten tales actos, a sabiendas de que su contenido material es idéntico al de algunas normas declaradas inexecutables, como se acaba de comprobar”. (subraya el actor).

Dice el actor que las razones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-479, que declaró inexecutable el Decreto 1660 de 1991, sirven de fundamento para declarar la inexecutableidad de las normas acusadas.

Concluye el actor solicitando a la Corte Constitucional “proveer la pertinente, en desarrollo del principio de la favorabilidad laboral (art. 53 C.N.), en orden a que los afectados con actos de despido por la norma impugnada, puedan ser restablecidos en sus derechos”.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Jefe de la Unidad Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las normas demandadas, con base en los argumentos que a continuación se resumen:

Considera el defensor de las normas acusadas que el derecho al trabajo no es un derecho absoluto, ni es de aplicación inmediata. Manifiesta que para el caso concreto, conviene hacer referencia a los fines esenciales del Estado, entre los cuales se encuentra el “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Así, “cuando se pretende por individuos o grupos reivindicar del Estado el derecho al trabajo (interpretado como sinónimo del derecho al empleo), los “fines” aludidos deben ser considerados y cuando se presente (sic) contradicción entre ellos y la vocación o deseo de trabajo de algún individuo en la

administración, la Carta preserva el familiar principio general de 1886 (art. 1o. -f)". La fijación de éstas prioridades corresponde a las autoridades constitucionales. "Las normas impugnadas interpretan las prioridades de un sector altamente técnico de la administración pública, que requiere una alta flexibilidad en el manejo del personal, al tiempo que protegen los derechos de quienes, sin culpa propia, se encuentran contrapuestas en razón de su empleo al interés general. El contenido de las normas es constitucional, puesto que sopesa cuidadosamente el interés general en el adecuado manejo de la función pública y los intereses de los individuos".

Sostiene el funcionario que, en el derecho colombiano, la carrera administrativa es la vía por la cual se ha garantizado la estabilidad laboral a los funcionarios públicos. Sin embargo, afirma que existen sistemas que regulan "carreras" especiales, como es el caso de la carrera diplomática y la carrera tributaria, que nos ocupa. Considera que, debido a esa naturaleza especial, la carrera tributaria no tiene porqué regular la desvinculación del servicio ni otros asuntos, en la misma forma que lo hace la carrera administrativa ordinaria.

Afirma que "la estabilidad laboral no se infringe por la existencia de una norma que crea un mecanismo especial para desvincular funcionarios que prestan sus servicios en una entidad estatal con base en una situación legal también especial. Menos aún cuando dicha desvinculación va acompañada de una garantía adicional hecha por la norma misma, cual es la indemnización".

A criterio del defensor de las normas acusadas, el artículo 125 de la Constitución Política faculta al legislador para que determine causales de retiro de los empleados oficiales, siempre y cuando se mantengan las garantías laborales: "La razón de la misma de las entidades públicas para que las funciones a su cargo sean desempeñadas por aquellas personas verdaderamente más capacitadas, y no por funcionarios que, con base en una estabilidad laboral mal interpretada, son las que tienen más tiempo en un cargo, pero no necesariamente las más idóneas para desempeñarlo".

También considera que no existe una violación del artículo 58 de la Constitución, ya que la noción de derechos adquiridos hace referencia a aquellos contemplados en las leyes civiles, y que por tal motivo, no son aplicables en cuanto a las relaciones laborales de los empleados oficiales.

Considera que las normas acusadas no vulneran el artículo 243 superior, porque la prohibición contenida en este artículo “requiere la existencia de una norma previamente declarada inexecutable por la Corte Constitucional y a la que el gobierno quiere volver a dar vigencia”. Las normas acusadas hacen referencia a la carrera tributaria, mientras que el Decreto 1660 de 1991, declarado inexecutable, regulaba la carrera administrativa ordinaria.

Concluye el defensor de la norma acusada calificando de “exótica” la petición del demandante en el sentido de que se le asigne efectos retroactivos a la sentencia que se dicte.

2. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante apoderado especial, presentó ante esta Corporación escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas acusadas.

Considera la apoderada de la interviniente que el Decreto 1647 de 1991 debe interpretarse en concordancia con el artículo 10. de la Ley 61 de 1987, que dispone que los empleados de la Dirección General de Impuestos son de libre nombramiento y remoción. Así mismo, el literal a) del artículo 39 del Decreto 1647 de 1991 prevé la desvinculación con indemnización como una de las modalidades de retiro de los funcionarios de la carrera tributaria. “En tal virtud se considera que con ello no se está violando la Constitución Política, específicamente en cuanto hace relación a la carrera administrativa, pues, si bien en el Decreto 1647 de 1991 se creó la carrera tributaria, ello se hizo como un sistema especial de selección dentro del carácter propio de libre nombramiento y remoción dado a los funcionarios de la entidad para la cual se creó dicha carrera, como es la Dirección General de Impuestos, sin que se trate de una carrera administrativa propiamente dicha”.

Afirma que no existe violación del derecho al trabajo y no se ignoran los derechos adquiridos ya que según lo ha planteado la Corte Constitucional (sentencia de junio 17 de 1992) pese a que el derecho al trabajo es un derecho fundamental, debe armonizar con el interés general, que en el presente caso se trata del “cuidado y guarda que debe tenerse con el Tesoro Público, sobre el cual ejercen sus funciones los empleados de la Dirección General de Impuestos”.

3. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Jefe de la División de Representación Externa de la Subsecretaría de Asuntos Legales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, presentó escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las normas demandadas, con base en los argumentos que a continuación se resumen:

Considera la interviniente que el Decreto 1647 de 1991 estableció un régimen legal especial para la carrera tributaria. “Dentro de estos parámetros consideró que las modalidades de retiro previstas en el artículo 39 y desarrolladas en los artículos siguientes, constituyen uno de los instrumentos que pueden garantizar la eficiencia, la moralidad, la eficacia, la estabilidad sin convertirla en prejuiciosa y contraproducente por el buen servicio, la prevalencia del interés general y la efectividad de los deberes y derechos consagrados en la Constitución Política”.

Afirma que la facultad discrecional para desvincular a empleados de carrera “debe interpretarse en el sentido correcto de la modernización y tecnificación que implica: la flexibilización de la planta de personal guardando y buscando la eficiencia, la moralidad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la eficacia en la realización de los fines del Estado por los servidores públicos que hacen parte de la administración, todo lo cual es perfectamente constitucional a la luz del artículo 20. y 209 de nuestra actual Carta Política”.

Señala, además, que “la estabilidad en la Dirección de Impuestos Nacionales, dado su carácter y papel dentro de los fines estatales, está regida también por la facultad discrecional del Director para desvincular con indemnización, pues, es él quien tiene la responsabilidad de garantizar que la función pública de la Dirección de Impuestos Nacionales le responda como debe y es su obligación, al país y a la economía nacional en los términos que la Constitución Política lo establece”.

A criterio de la defensora de las normas acusadas, el legislador reglamentó carreras administrativas especiales en las cuales se buscó armonizar la modernización del Estado con la estabilidad laboral. Así, la facultad discrecional es un presupuesto que hace parte de la carrera tributaria; “la estabilidad no puede considerarse aisladamente como un derecho adquirido sin tomar en consideración el entorno político-económico y las necesidades específicas de la administración pública y el servicio a la comunidad”.

Encuentra diferencia entre desvincular y declarar insubsistente, en virtud de que la primera no representa una sanción al empleado de carrera, ya que implica la separación de su cargo con una indemnización atendiendo a la necesidad de proteger el interés general.

Considera la interviniente que el Decreto 1647 de 1991 se concentró en la actividad de la administración tributaria, que requiere de mecanismos especiales que garanticen su eficiencia, moralidad y prevalencia del interés general, y que de ninguna forma se puede establecer una similitud con el Decreto 1660 de 1991, y mucho menos establecer un vínculo directo entre uno y otro.

V. INTERVENCION CIUDADANA

1. María Helena Caviedes Camargo

La ciudadana María Helena Caviedes Camargo presentó ante esta Corporación, escrito coadyuvando la demanda de la referencia.

En cuanto al tema de la discrecionalidad y la carrera administrativa manifiesta la coadyuvante que la Corte Constitucional ha resuelto las controversias al respect, con el argumento de que existen regímenes legales distintos para los empleados de libre nombramiento y remoción y los servidores públicos pertenecientes a la carrera administrativa, y que por tanto, el retiro del servicio de unos y otros es diferente.

Considera que la estabilidad laboral de los empleados pertenecientes a la carrera se fundamenta en su eficiencia, y que dicha estabilidad no puede reemplazarse por una indemnización, ya que se trata de un derecho cierto e indiscutible.

Concluye la interviniente manifestando que, “para realizar el principio de justicia y hacer operante y vigente el orden justo al que aspira la Constitución” (Subraya la ciudadana), estima procedente la solicitud del actor referente a la restitución de los derechos laborales de aquellos empleados que fueron retirados del servicio con fundamento en las normas acusadas.

2. Alexandra Fernández Ospina

La ciudadana Alexandra Fernández Ospina presentó ante esta Corporación, escrito que no

será tenido en cuenta por extemporáneo, tal como se desprende del informe de Secretaría General de fecha 30 de agosto de 1993.

VI. CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la inexecutable de las normas acusadas, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

Considera el señor Procurador que el artículo 125 de la Constitución Política consagró como regla general el sistema de la carrera administrativa de los empleados de la administración. Este sistema busca la eficiencia y eficacia de la administración, además de garantizar el derecho al trabajo, la estabilidad y el principio de la igualdad laboral.

“Siendo por naturaleza disímiles, los empleados de libre nombramiento y remoción y los de carrera, respecto de las modalidades de retiro, el legislador ordinario o extraordinario no puede válidamente igualar los efectos para los dos tipos de empleos, en cuanto a la regulación de la desvinculación, y en consecuencia, en el presente caso no le es dable al legislador otorgar al nominador la facultad discrecional para despedir con indemnización a un empleado de carrera tributaria”.

Sostiene el jefe del Ministerio Público que, pese a que la carrera tributaria tiene un carácter especial, esto no implica que pueda desconocer los principios generales de la carrera administrativa; así, debe respetar los derechos y garantías señalados en la Constitución por los empleados de carrera, lo que supone que no se legisle en detrimento del núcleo mínimo y fundamental del sistema de la carrera establecido en el artículo 125 de la Carta, y en general, en todas las normas constitucionales que desarrollan la garantía del cumplimiento de los fines estatales de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos y del respeto de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Estima el señor Procurador que, en virtud de que el contenido de las normas demandadas es similar a las del Decreto 1660 de 1991, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, se deben aplicar los mismos razonamientos para el presente caso, y que el juicio de constitucionalidad debe concluir en forma similar.

Manifiesta que no debe prosperar la petición del actor referente al restablecimiento de los derechos laborales de los presuntamente afectados en el evento en que sea declarada la inexequibilidad de las normas acusadas ya que esto no es viable a través de un fallo de constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Consideraciones generales sobre el derecho al trabajo

La Constitución ha puesto al trabajo en una triple esfera armónica, pues se le considera como valor, como derecho y como deber, de suerte que el derecho al trabajo es un elemento definitivo dentro de la estructura del Estado Social de Derecho.

2.1. El trabajo como derecho fundamental

Ya se enunció cómo el trabajo es una inclinación natural del hombre. Ahora bien, toda inclinación natural de la persona constituye un bien inherente a su personalidad, lo que equivale a ser considerado como derecho fundamental. El derecho al trabajo no consiste solamente en la facultad de actuar hacia un fin, sino que se ejecute en condiciones de dignidad e igualdad en el seno de la sociedad. Lo anterior genera deudas en justicia al trabajador: la no discriminación, la facultad de promoción, el estímulo hacia la superación, la estabilidad laboral y la solidaridad. Estos aspectos se deben realizar en un ambiente de respeto a la profesión o al oficio de cada cual: la justa remuneración y la valoración social; se tiene derecho a la honra laboral.

Esta Corte observa la conexidad necesaria entre los artículos 16 y 25 de la Carta Política, por cuanto, como se dijo, el trabajo promueve el libre desarrollo de la personalidad, como aplicación normativa de lo estipulado en el Preámbulo, que señala al trabajo como un fin del pueblo de Colombia.

“CONSIDERANDO que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.”

Siempre que se reconoce la dignidad humana en consecuencia se alude al trabajo. Con base en esta consideración fue que la Asamblea General de la ONU de 1948 proclamó el artículo 23, relativo al trabajo:

“Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

“.....”

3. Principios mínimos fundamentales del trabajo

El artículo 53 Superior, señala una serie de principios mínimos fundamentales que el Congreso deberá tener en cuenta al expedir el estatuto del trabajo, y que constituyen una filosofía del ejercicio laboral. Estos principios son: “Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”.

Considera la Corte pertinente analizar, aunque de manera somera, entre estos principios, los que atañen directamente al caso sub-examine.

– Igualdad de oportunidades para el trabajador

Se entiende por igualdad de oportunidades la misma disposición en abstracto frente a una eventual situación; es compartir la expectativa ante el derecho, así luego, por motivos justos,

no se obtengan exactamente las mismas posiciones, o los mismos objetivos. Como todos los miembros de la especie humana comparten la identidad esencial, es lógica consecuencia que se compartan las mismas oportunidades. Este es uno de los casos en que la igualdad equivale a la identidad, pero en abstracto, porque en lo real será la proporcionalidad. La igualdad como sinónimo de identidad absoluta, de tener exactamente los mismos bienes, no es posible, porque cuando aparece la titularidad sobre un derecho, dicha titularidad excluye a los demás, implicando una especie de discernimiento jurídico. Establecer una violación al principio de igualdad de oportunidades equivale a desconocer que los humanos tienen identidad esencial, y, por ello, aspiraciones comunes, así luego la vida misma se encargue de establecer justas diferencias con base en la cantidad y calidad de trabajo real.¹

Y es que la diferenciación abstracta implica discriminación. En cambio la diferenciación real es requisito material para que opere la igualdad real, que se funda, según ya se dijo, en la proporcionalidad entre entes que se han diferenciado. se iguala lo diverso. Sin lo anterior se haría imposible, por ejemplo, entender la igualdad dentro del pluralismo, que siempre parte del supuesto de una distinción. Se distingue, pero se equipara, y el acto de equiparar lo diverso se hace con base en la regla de las proporciones. Esta proporcionalidad se extiende en el siguiente principio enunciado por el artículo 53 de la Constitución.

- Estabilidad del empleo

Es una manifestación del principio de seguridad, pues como el trabajo además de ser un medio de sustento vital es una manifestación del libre desarrollo de la personalidad. Se hace entonces necesario que exista una estabilidad básica en dicho empleo, que no significa que el trabajador sea inamovible en términos absolutos, porque siempre se tendrán en cuenta las justas causas para dar por terminado el empleo. Pero sí es conveniente que se sienta como principio laboral la estabilidad, como garantía del trabajador a permanecer en su actividad de provecho, tanto propio como social. Toda norma que tienda a vulnerar este principio es, en definitiva, no sólo un retroceso que supone olvidar logros laborales por los cuales la humanidad ha luchado denodadamente, sino que contaría los fines de la persona en sociedad.

La estabilidad en el empleo tiene un doble fin, derivado, como ya se ha enunciado del principio de seguridad. Por un lado, garantizar un medio para el sustento vital y, por otro,

garantizar la trascendencia del individuo en la sociedad por medio del trabajo, en atención a la sociabilidad del hombre, que busca otras satisfacciones personales en el trabajo además de la remuneración: posición ante la sociedad, estimación, cooperación y desarrollo de su personalidad. De ahí que sea totalmente irrisoria en algunos casos la compensación por despido injustificado, por cuanto ella no representa casi nada frente a lo que el individuo espera de su actividad laboral, como medio de trascendencia social.

El principio de la estabilidad, que no debe confundirse con la inamovilidad absoluta e injustificada, se encuentra recogido en la filosofía que inspira la carrera administrativa, que no sólo consagra los postulados de eficiencia y eficacia, sino que es una realización de la igualdad y estabilidad. Por lo anterior, cualquier acto que introduzca la desigualdad entre los empleados de carrera, o cualquier facultad de discrecionalidad -plena al nominador-, se tienen como un atentado contra el contenido esencial de la estabilidad laboral recogido por la filosofía que inspira la carrera administrativa. Y es que uno de los mecanismos para lograr la eficacia y eficiencia es la carrera administrativa, busca que hace que estos factores, junto con el respeto al régimen disciplinario, sean los determinantes de la estabilidad laboral, y no la discrecionalidad plena del nominador. Es por ello que la carrera administrativa busca depurar a la Administración de factores ajenos al rendimiento laboral, para su vinculación o exclusión. Establece un proceso tendiente al logro de resultados, de forma gradual, donde la capacidad real demostrada es el mecanismo de promoción y la ineficacia comprobada el motivo de retiro, evitando así arbitrariedades por parte del nominador.

- Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas

laborales

Cuando surge la pregunta de por qué son irrenunciables ciertos beneficios mínimos establecidos por las leyes laborales, la respuesta debe apuntar a la conexidad del trabajo con la dignidad de la persona humana y con el libre desarrollo de la personalidad. Ya se ha mencionado cómo el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que debe haber condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. No se trata de laborar de cualquier forma, sino de una manera adecuada a la dignidad del trabajador. Por ende, la cultura humana ha descubierto unas veces, y ha luchado por implantarlos, otras, beneficios que una vez adquiridos, se tornan en irrenunciables, porque de renunciar a ellos, se

desconocería la dignidad humana, exigible siempre, y nunca renunciable, Porque para renunciar jurídicamente a la dignidad humana, tendría que renunciarse al ser personal, hipótesis impensable en un orden social justo. El Estado Social de Derecho, que tiene como fin servir a la comunidad, no puede tolerar que el derecho al trabajo -que es de interés general-, se vea menguado por renunciaciones que el trabajador en estado de necesidad pueda verse forzado a hacer. Como, por ejemplo, aceptar un despido sin justa causa, ante la perspectiva de recibir con prontitud el dinero proveniente de una indemnización. De una u otra forma, implicaría renunciar a uno de los fines personales del hombre, que es, como se ha dicho, el de buscar su propia realización a través de un trabajo honrado y lícito, y cuando un fin es inalcanzable, de una u otra forma, todos los medios van perdiendo su razón de ser.

- Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho

Este principio de favorabilidad opera en caso de duda, tanto en la aplicación como en la interpretación de las fuentes formales del derecho. La razón de ser de este principio es la protección al artífice de la perfección social que es el trabajador, en razón de su situación de debilidad económica o material frente al patrono en la relación laboral. El trabajador no puede ser sometido a principios de desfavorabilidad, porque ello supondría una acción en desmejora de beneficios adquiridos, y tenidos como fines del Estado Social de Derecho (Cfr. Preámbulo), en aras de fortalecer cuestiones subordinadas al artífice del trabajo.

- Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales

El derecho opera en la realidad, y tiende exclusivamente hacia ella. Lo real siempre tiene primacía, pues de no ser así, jamás se concretarían en el mundo jurídico las libertades del hombre. No es posible que las formalidades establecidas por los sujetos lleguen a obstruir los beneficios reales para el trabajador y la realidad misma del derecho al trabajo. Y es lógico que así suceda, pues nunca lo substancial puede subordinarse a lo accidental, sino todo lo contrario: los accidentes debe definir cada vez más lo substancial, en lugar de anular la realidad. De no ser así operaría un desorden jurídico, contrario al orden jurídico que inspira la Carta Política.

3. El trabajo como obligación social

El trabajo, además de ser un valor y un derecho, es una obligación social. El artículo 25 de la Constitución establece lo siguiente:

“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Este aspecto conlleva la característica de derecho-deber del trabajo, y su condición especial de ser un valor, un derecho y un deber, es la que amerita que el Estado le otorgue una especial protección.

El fundamento de la obligación de trabajar se funda en la sociabilidad del hombre, que genera deberes de solidaridad. Uno de esos deberes es el de contribuir al perfeccionamiento de la sociedad, y es por ello que, ante la impotencia de un solo individuo para subsistir dignamente, se requiere que cada cual haga lo suyo para el bien común. Pero el trabajo como obligación social es una manifestación propia de la estructura trascendente de la persona; en otras palabras, es un acto de justicia, porque se refiere también al perfeccionamiento de los otros.

Ya se ha dicho que el ser humano es trabajador por naturaleza, y en este sentido es ontocreador. Está llamado por su misma esencia a transformar el entorno y dirigirlo cada vez más hacia el bienestar común, que abarca todos los intereses particulares al ser de interés general.

Una de las formas como la parte se ordena al todo, es el trabajo personal. A la sociedad le interesa que cada uno de sus miembros, cuando esté en capacidad de hacerlo, ejecute una acción perfeccionante. Toda estructura democrática participativa se funda en el trabajo, como elemento indispensable para realizar los fines que la sociedad persigue. Sin el trabajo es evidente que no puede construirse un sistema que promueva el bien común y es la manera más adecuada de satisfacer el interés general.

Pero hay que observar que el trabajo, como obligación social, no debe ser tomado como una parcelación de la libertad del individuo, sino como un encauce de las facultades humanas

hacia el bien común, que redundará en el bienestar de todos y cada uno de los individuos que conforman la sociedad civil. Se trata de una obligación que enaltece la propia libertad de quien asume la responsabilidad social, por cuanto es la oportunidad de trascender socialmente, por sus propios actos que tienden a la realización de fines sociales, que, se repite, no anulan las finalidades propias del individuo que labora. En una acción personal para lo social, y un logro de beneficios particulares, que son también de interés general, pues a todo social le interesa el beneficio de cada una de sus partes.

4. La Carrera administrativa como regla general para los empleos en los órganos y entidades del Estado

El artículo 125 Superior establece:

“Los empleos en los órganos y entidades del estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

“(…) 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 en la ley” (negritas fuera del texto original).

Sobre la importancia que tiene para el Estado Social de Derecho la carrera administrativa, esta Corte ha sentado jurisprudencia. En efecto, la Sentencia C-479, del 13 de agosto de 1992, señaló, entre otras cuestiones, la siguiente:

“En este aspecto, la armonización de los dos principios analizados -la eficiencia y la eficacia de la función pública- con la protección de los derechos que corresponden a los servidores estatales resulta de una carrera administrativa diseñada y aplicada técnica y jurídicamente, en la cual se contemplen los criterios con arreglo a los cuales sea precisamente el rendimiento en el desempeño del cargo de cada trabajador (el cual garantiza eficiencia y eficacia del conjunto) el que determine el ingreso, la estabilidad en el empleo, el ascenso y el retiro del servicio, tal como lo dispone el artículo 125 de la Constitución. Estos aspectos en una auténtica carrera administrativa, deben guardar siempre directa proporción con el mérito demostrado objetiva y justamente.

“En este sentido se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.

“Ello conduce a la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.

“En ese orden de ideas, los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto indispensable para que el sistema opere”^{2.1}

La Corte considera que siendo distintas las condiciones de los empleados de libre nombramiento y remoción a la de los empleados de carrera, es totalmente desproporcionado aplicar, en materia de desvinculación, las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera. En el caso concreto, ello atenta contra el derecho a la igualdad de los empleados de la carrera tributaria con respecto a los demás de otras ramas, y desconoce su estabilidad laboral, al dejar al arbitrio del nominador el retiro de un trabajador, sin un principio de razón suficiente válido para desvincular a un empleado de carrera. Va contra la naturaleza de la carrera administrativa otorgar al nominador la facultad discrecional para despedir, así sea con indemnización, a un empleado de carrera tributaria, el cual sólo puede ser retirado por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, por la violación del régimen disciplinario o por causales previstas en la ley, de acuerdo con el artículo 125 inciso cuarto superior.

Es cierto que la carrera tributaria tiene un carácter especial, pero ello no implica que lo especial sea excepcional, por cuanto toda especie debe compartir las características del género. Por ende, la carrera tributaria comparte los principios generales de la carrera administrativa; es por ello que aunque tenga régimen especial, se deben tener en cuenta los principios generales para los empleados de carrera, y además respetar todos los derechos y garantías que para el trabajador reconoce la Constitución.

La Corte comparte la apreciación del señor Procurador General de la Nación, cuando afirma que, en este caso, se está legislando contra el núcleo mínimo y fundamental del sistema de carrera establecido en el artículo 125 de la Carta, y en general. Contra las normas constitucionales que desarrollan la garantía del cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, como son la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos y del respeto de los derechos laborales de los que están empleados en los órganos y entidades del Estado.

Los argumentos que esta Corte tuvo para declarar inexecutable el Decreto Ley 1660 de 1991, referente al plan de retiro compensado, son también aplicables al caso en estudio. Se trata, en efecto, de una compensación mediante indemnización para empleados que son de carrera y no de libre nombramiento y remoción, cuando se les desvincula con fundamento en una facultad discrecional del nominador, sin atenderse a lo dispuesto por la Constitución y las leyes como causas de retiro para un empleado de carrera. La Corte, al respecto, manifestó:

“Cuando la norma en examen se ocupa de la naturaleza de este medio de desvinculación de servidores públicos, incurre en el desconocimiento de postulados constitucionales por cuanto el plan colectivo de retiro compensado al estar dirigido indistintamente a personal de carrera y de libre nombramiento y remoción, ignora los derechos del funcionario amparado por la institución de la carrera administrativa (art. 125 de la Constitución), toda vez que, al incluirlo dentro del plan colectivo de retiro compensado se le propone ‘canjear’ derechos adquiridos por bonificación o compensación pecuniaria, sin tener en cuenta que la pérdida de los derechos de carrera -en buen número de casos alcanzados mediante alta cuota de sacrificio- y la pérdida del empleo dejan a la persona desprotegida hacia el futuro, en la incertidumbre de si podrá obtener una nueva ocupación, en especial después de haber sobrepasado las llamadas edades tope para el mercado laboral.

“Es inconstitucional la compensación ofrecida al funcionario amparado por derechos de carrera, no sólo 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, levándolo en forma implícita, a renunciar a los beneficios que le confiere estar vinculado a la carrera administrativa”.³

Esta Corporación advierte que sería contraproducente admitir que un régimen especial sea necesariamente “excepcional”; ya que nunca la especie puede contradecir al género. Además, resulta contrario a la Carta el tenor de las disposiciones acusadas, por cuanto bajo el amparo de una indemnización, se trata de convertir en renunciables unos derechos que son esencialmente irrenunciables, tal como lo señala el artículo 53, inciso segundo, de la Constitución, ya comentado en esta providencia. No se puede transar en lo que está por esencia fuera de transacción. El derecho fundamental al trabajo nunca puede ser compensado por vías alternas, porque al ser inherente a la persona, no puede ser susceptible de renuncia tácita en aras de una indemnización.

En conclusión, los artículos 39 literal a) y 40 del Decreto 1647 de 1991 vulneran los artículos 25, 53, 58 y 125 de la Constitución Política, al atentar contra el núcleo esencial del derecho-deber del trabajo, fundamental en un Estado de Derecho, no respeta el derecho adquirido del empleado de carrera pública, con lo cual genera desestabilidad en el orden jurídico. Ello es inaceptable si se tienen en cuenta los fundamentos y fines sociales del Estado, consagrados en la Carta. En consecuencia, la Corte habrá de declarar inexecutable las normas acusadas.

Conforme a lo señalado en la Sentencia C-113 de esta Corte, que determinó su competencia exclusiva para fijar los efectos de sus decisiones, la inexecutable que se declara tiene efecto a partir de la vigencia del Decreto 1647 de 1991; pero advierte la Corte que la definición de las situaciones individuales de aquellas personas que se consideraren afectadas en sus derechos laborales por las normas acusadas, es competencia de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERACARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

1 Cfr. ABEL NARANJO VILLEGAS. Filosofía del Derecho. Bogotá. Temis. 1990.

2 CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-479, 13 de agosto de 1992, Magistrados Sustanciadores Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO y Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

3 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-479 de 13 de agosto de 1992. Ob. cit