

Sentencia C-1128/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Protección de madres cabeza de familia y discapacitados ante renovación de la administración

Referencia: expediente D-5286

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8°, literal D, parcial, de la Ley 812 de 2003 “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”

Demandante: Diana Marcela Angulo

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-1 de la Constitución Política la ciudadana Diana Marcela Angulo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8°, literal D, parcial, de la Ley 812 de 2003 “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.

Por auto de 9 de julio del año 2004, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, publicada en el Diario Oficial 45.231 de 27 de junio de 2003. Se subraya lo acusado.

“LEY 812 DE 2003

(junio 26)

Artículo 8°. Descripción de los principales programas de inversión. La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, es la siguiente:

D. LA RENOVACION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

El Gobierno Nacional promoverá una renovación de la administración pública basada en tres componentes:

- a) Fortalecimiento de la participación ciudadana;
- b) adopción de una nueva cultura
- c) Avance en la descentralización y su articulación con el ordenamiento territorial

Los beneficios consagrados en el Capítulo 2 de la Ley 790 de 2002, se aplicarán a los servidores públicos retirados del servicio en desarrollo del programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, a partir del 1° de septiembre de 2002 y hasta e 31 de enero de 2004.

Conforme con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, el reconocimiento económico previsto en el artículo 8° de la Ley 790 de 2002, se pagará durante un plazo no mayor de 12 meses; los programas de mejoramiento de competencias laborales de que trata el artículo 12 de la ley, así como la protección especial establecida en el artículo 12 de la misma norma, aplicarán hasta el 31 de enero de 2004, salvo en lo relacionado con los servidores próximos a pensionarse, cuya garantía deberá respetarse hasta el reconocimiento

de la pensión de jubilación o de vejez”.

III. LA DEMANDA

Para la demandante la disposición acusada resulta inconstitucional al establecer una limitante en el tiempo, concretamente hasta el 31 de enero de 2004, a la protección especial consagrada en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 para las madres cabeza de familia sin alternativa económica, en virtud de la cual no podrán ser retiradas del servicio en el Programa de Renovación de la Administración Pública, pues con ello se vulnera la especial protección que la Constitución Política consagra a favor de la familia, las madres cabeza de familia y los derechos de los niños, en los artículos 1, 2, 5, 13, 42, 43 y 44, así como la Declaración de los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según lo dispuesto por el artículo 93 de la Carta Política.

Expresa que la Ley 790 de 2002 no estableció ninguna limitación en el tiempo y, por el contrario consagró una prohibición expresa y clara, en virtud de la cual los trabajadores amparados por el denominado “retén social”, no pueden ser retirados de sus cargos hasta tanto desaparezcan las circunstancias que originaron la protección especial a favor del trabajador.

El artículo 8, literal D, de la Ley 812 de 2003, al imponer una limitante en el tiempo para la protección especial a las madres cabeza de familia, que también se concede a las personas con disminución física y mental, vulnera el artículo 54 superior, en virtud del cual es obligación del Estado de propiciar la ubicación de las personas en edad de trabajar, y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud, desconociendo de paso el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, según lo establece el artículo 25 de la Carta Política.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El doctor Juan Manuel Charry Urueña, actuando en representación de la entidad interviniente considera en principio que la demanda no reúne los requisitos establecidos en el artículo 2, numeral 3, del Decreto 2067 de 1991, porque no se presenta una acusación clara que

permita a la Corte Constitucional la confrontación entre el precepto legal acusado y la Carta Política. A su juicio, la accionante no expone las razones jurídicas por las cuales considera que el artículo demandado vulnera la Constitución. En consecuencia solicita a esta Corporación declararse inhibida para conocer del caso en estudio.

No obstante lo anterior, el apoderado del Departamento Nacional de Planeación, luego de explicar los propósitos generales tenidos en cuenta por el legislador al otorgar al Presidente de la República facultades para renovar la administración pública, de transcribir apartes de la exposición de motivos de la Ley 790 de 2002, y de realizar un análisis de su contenido, manifiesta que el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración concedió a través de la ley citada unos beneficios adicionales y temporales a cierto grupo de personas, otorgados “[d]entro del marco de la racionalidad y la proporcionalidad”, teniendo en cuenta para ello criterios de equidad social y garantizando un orden social y económico justo a los trabajadores afectados con las políticas del Programa de Renovación de la Administración Pública.

Después de transcribir parcialmente un informe del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, sobre los fundamentos del límite temporal del programa en cuestión, expresa el apoderado de la entidad interviniente lo siguiente:

“[P]ara este Gobierno se establecieron dos etapas: a) Las verticales, acompañadas del Plan de Protección Social, hasta el 31 de enero de 2004; y b) las transversales, que se deberán adelantar en el futuro y cuyo impacto a los servidores públicos deberán ser sustancialmente menor que las anteriores. Dentro de las primeras, se encuentra la reducción del gasto público, las cuales se materializan a través de las fusiones, supresiones y reestructuración de algunas entidades públicas, es en esta etapa en donde se previó el mayor número de supresiones del cargo, razón por la cual se estableció la temporalidad del Plan de Protección Social PPS.

“Lo anterior, es diferente a la segunda etapa del Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP-, en la que se pretenden adelantar las reformas “Transversales”, las cuales generan implicaciones diferentes y requiere plazos adicionales.

“Es por ello que atendiendo a los mismos criterios señalados anteriormente, se consideró suficiente extender el plazo para ejecutar la respectiva fase del Programa, así como el

beneficio adicional concedido por la Ley, hasta el 31 de enero de 2004, situación que no puede considerarse como arbitraria ya que obedece a los lineamientos consagrados en la Renovación de la Administración Pública.

“Una interpretación contraria, llevaría al absurdo de beneficios permanentes, perpetuos o inderogables, para empleados de libre nombramiento y provisionales, que crearía una estabilidad laboral en desmedro de los tratados internacionales relativos a las carreras administrativas. Además, implicaría un incremento desmesurado del gasto público, en clara contradicción con los propósitos del Programa, dentro del cual fue previsto el Plan de Protección Social. Por último, estaría dando un trato aparentemente igual a servidores públicos en situaciones jurídicamente diferentes, pues no sería equitativo dar estabilidad en igualdad de condiciones a empleados de libre nombramiento y provisionales junto con los empleados de carrera”.

Una vez expone el apoderado de la entidad interviniente lo que se ha transcrito, expresa que el artículo 8, literal D, de la Ley 812 de 2003, no desconoce los mandatos superiores, sino que por el contrario protege a la familia como núcleo esencial de la sociedad, amparando a las mujeres cabeza de familia, a los discapacitados y a las personas próximas a pensionarse, a través del llamado “reten social”. Solicita en consecuencia, declarar la constitucionalidad del precepto cuestionado.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El doctor Jaime Romero Mayor, apoderado de la entidad pública interviniente, considera que la demanda es inepta por cuanto no se formulan cargos específicos, ni se explican las razones por las cuales la disposición acusada vulnera la Constitución Política. Luego de citar varias sentencias de esta Corporación en relación con los requisitos que deben observar los particulares al momento de incoar la acción pública de constitucionalidad, considera que la Corte debe declararse inhibida para resolver de fondo. Sin embargo, aduce que si se llegare a considerar que la demanda es apta y, por ende, se entre a su estudio de fondo, solicita la declaratoria de exequibilidad del precepto legal acusado, por las razones que pasan a resumirse:

La intención del Programa de Protección Social dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, no fue otra que la de proteger a los trabajadores desvinculados de la

administración pública y a sus familias, por cuanto las garantías laborales ordinarias fueron reforzadas por medidas adicionales con las cuales se pretendió incluir a la gran mayoría de los funcionarios públicos afectados con la desvinculación. Siendo ello así, es consecuente con el espíritu del Estado Social de Derecho que el legislador en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, haya reforzado las garantías ordinarias de los ciudadanos de manera temporal, pues de no ser así no se habría logrado nada “[e]n pos de alcanzar un estado eficiente dentro de un marco de sostenibilidad fiscal”.

A través del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Estado buscó desarrollar los principios constitucionales, a fin de buscar beneficios para la comunidad en general que permitieran asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Así las cosas, no resultaría coherente con los principios que se pretenden desarrollar, extender unos beneficios adicionales, concedidos en específicas circunstancias y razonados temporalmente en el tiempo, pues con ello se afectaría la consecución de los fines perseguidos.

La demandante al basar su reproche en que la Ley 812 de 2003 no podía limitar el plazo dentro del cual se podía conceder los beneficios del Programa de Protección Social, omite considerar que la Ley 790 de 2002 era una ley de facultades extraordinarias, limitada por un término preciso dentro del cual las atribuciones concedidas podían aplicarse y ejercerse, las cuales vencían el 31 de diciembre de 2003. En ese orden de ideas, contrario a lo sostenido por la actora, la ley cuestionada no restringió el plazo dentro del cual se aplicaban las medidas de protección, sino que las amplió.

El apoderado de la entidad interviniente cita cifras de los servidores públicos que han sido beneficiados con el Plan de Protección Social, para expresar que no es posible hablar de discriminación o vulneración de los derechos a la familia, los niños o los trabajadores, cuando precisamente el Congreso en ejercicio de su libertad de configuración concedió por medio de la ley unos beneficios adicionales a los ordinarios “[o]torgados dentro del marco de la racionalidad y la proporcionalidad, atendiendo criterios de equidad social, garantizando un orden social y económico justo a los trabajadores afectados con el PRAP, dentro del límite temporal al que el Gobierno Nacional se encontraba obligado para ejercer las facultades conferidas...”

Agrega que con los mismos criterios se consideró extender tanto el plazo para ejecutar esa

parte del Plan como el beneficio adicional concedido por la ley hasta el 31 de enero de 2004, sin que ello pueda ser calificado como arbitrario o discriminatorio, pues obedece a razones suficientemente fundadas.

Concluye manifestando que la ciudadana basa su inconformidad con los apartes pertinentes de la Ley 812/03, la cual contrasta con la Ley 790/02, desconociendo que el término contenido en ésta, está limitado por el plazo dentro del cual se ejercen las facultades extraordinarias conferidas, y que el Congreso de la República decidió en vista de múltiples situaciones extender el mismo por un mes más, periodo que coincide con la fase pertinente del PRAP, dentro de la cual se generaron el mayor número de desvinculaciones”

3. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía en calidad de apoderado de la entidad pública que interviene, considera que la demanda es inepta pues los argumentos planteados por la demandante se encuentran referidos a que la prohibición de desvinculación establecida en la Ley 790 de 2002 no tiene ningún límite y por ello la norma acusada no puede establecerlo, fundamento que no puede ser aducido en un proceso de inconstitucionalidad cuyo objeto consiste en verificar la compatibilidad de la norma legal que se cuestiona con la Constitución Política. No obstante, aduce que en caso de que esta Corporación decida pronunciarse de fondo, los cargos deben ser desestimados.

Después de explicar brevemente el Plan de Protección Social dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, señala que el plazo establecido por el legislador para la protección especial “[t]iene su justificación en la culminación de la primera fase del programa de renovación administrativa y se considera razonable que se haya extendido por un lapso igual al previsto para la terminación de esa primera fase”. Añade que la estrategia social del programa mencionado que brinda protección especial a la población más vulnerable afectada con el proceso de desvinculación, establece unas garantías adicionales a las ordinarias previstas en la ley. Por ello, la protección a los servidores públicos a los que se refiere la norma fue de carácter excepcional y transitorio y, en consecuencia debía estar circunscrita a un lapso de tiempo determinado que se considerara prudente para la rehabilitación laboral que se perseguía con el Programa de Renovación de la Administración Pública, limitada en principio al vencimiento de las facultades extraordinarias y extendidas

después hasta el 31 de enero de 2004.

Considera el apoderado el Ministerio del Interior y de Justicia, que la protección especial a los servidores públicos beneficiados con el plan de retén social, encuentra pleno sustento constitucional en los artículos 43, 47, 53 y 54, de la Carta Política, en virtud de los cuales se busca la protección y el apoyo de manera especial a las madres cabeza de familia, a los disminuidos físicos, así como “[r]espetar los principios mínimos fundamentales sobre protección de los derechos laborales y ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”.

A juicio de la entidad interviniente la garantía de protección especial a la población vulnerable dentro de una situación de carácter excepcional y transitoria, constituye una finalidad legítima por cuanto su objetivo es garantizar una protección adicional, aun en circunstancias excepcionales y con carácter transitorio por un término prudencial dentro del cual se considera que se han superado los efectos generados por la ejecución del programa. Adicionalmente resulta proporcional que el beneficio contemplado en la norma se limite en el tiempo, pues debe encontrarse circunscrito a la ejecución del programa dentro del cual se cumple, porque si el programa tiene carácter transitorio el beneficio también. Siendo ello así, su reconocimiento indefinido en el tiempo no guardaría relación con las circunstancias excepcionales en que la protección especial se produce.

Por último, expresa el apoderado de la entidad interviniente que la temporalidad de la protección especial establecida por el legislador, garantiza el no desconocimiento de la carrera administrativa en lo referente a la estabilidad laboral “[p]ues en contravía de los principios de acceso y permanencia en la función pública bajo supuestos de mérito y excelencia, se garantizaría la estabilidad bajo supuestos diferentes. Pero además, las acciones de rediseño que conlleven operaciones de liquidación, cuando la entidad encuentra sus funciones restringidas y limitadas única y exclusivamente al cumplimiento de actividades y acciones inherentes al proceso de liquidación, excluyen la posibilidad de mantener vinculadas personas con funciones diferentes a las legalmente indispensables para terminar el proceso liquidatorio”.

4. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Ramón González González, como apoderado judicial de la entidad que interviene considera

que la demanda es inepta pues no cumple con los requisitos establecidos en la ley para que esta Corporación pueda desarrollar una comparación entre la norma superior y la de menor rango cuestionada. Aduce que la demandante no expone de manera clara las razones jurídicas por las cuales la norma demandada vulnera la Constitución. Con todo, añade que en el evento que se considere procedente su estudio de fondo, este no puede realizarse cabalmente sin revisar el contexto del cual surge y los propósitos generales que el legislador tuvo en cuenta al otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo para renovar la administración pública.

Transcribe en consecuencia apartes de la exposición de motivos de la Ley 790 de 2002 y explica los componentes del Plan de Protección Social, a saber, el reconocimiento económico, el retén social y la capacitación. Luego de ello, manifiesta que el Congreso de la República en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, concedió a través de una ley beneficios adicionales a los ordinarios, otorgados dentro del marco de la razonabilidad y proporcionalidad, observando criterios de equidad social y garantizando un orden social y económico justo a los trabajadores afectados con el Programa de Renovación de la Administración Pública, dentro del límite temporal al que se encontraba sujeto el Ejecutivo para ejercer las facultades conferidas.

Cita la entidad interviniente apartes del concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- en relación con los fundamentos del límite temporal que se debate en este proceso, así como la Directiva Presidencial No. 10 de 2002, mediante la cual se establece que el Programa de Renovación de la Administración Pública está concebido para ser ejecutado en acciones de corto, mediano y largo plazo. Así, el Gobierno Nacional estableció dos grandes etapas: las verticales y las transversales. En las primeras se encuentra la reducción del gasto público, que se materializa a través de fusiones, reducciones y reestructuración de algunas entidades públicas, “[e]n esta etapa en donde se previó el mayor número de supresiones del cargo, razón por la cual se estableció la temporalidad del beneficio. Lo anterior, es diferente a la segunda etapa del Plan, en la que se pretenden adelantar las reformas ‘Transversales’, las cuales generan implicaciones diferentes y requiere plazos adicionales”.

Añade que es debido a los criterios establecidos en las distintas etapas, que se consideró suficiente extender el plazo “[p]ara ejecutar la respectiva fase del Plan, así como el beneficio adicional concedido por la Ley, hasta el 31 de enero de 2004, situación que no puede

considerarse como arbitraria ya que obedece a los lineamientos consagrados en la renovación de la Administración Pública”.

Finalmente expresa el apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, que el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 al tener una temporalidad definida, fue ampliado por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 8, literal D, hasta el 31 de enero de 2004, fecha en la cual la protección especial finalizó, sin que se pueda argumentar que con ello se vulneran los mandatos constitucionales, pues por el contrario se protegió a las mujeres cabeza de familia, a los discapacitados y a las personas próximas a pensionarse, disposiciones que han sido cumplidas en rigor por las entidades objeto de renovación. Es más, añade que el Gobierno ha manifestado la intención de mantener esa protección especial en las futuras acciones de rediseño, salvo en las entidades en vía de liquidación, porque en esos casos la entidad encuentra sus funciones restringidas y limitadas única y exclusivamente al desarrollo del cumplimiento de las actividades y acciones propias e inherentes al proceso de liquidación en que se encuentre incurso. “[E]so excluye la posibilidad de mantener vinculadas a la entidad personas con funciones diferentes a las legalmente indispensables para terminar el proceso liquidatorio”.

5. Intervención del Ministerio de Protección Social

La apoderada del Ministerio de Protección Social Gloria Cecilia Valbuena Torres, solicita a la Corte desestimar los argumentos expuestos en la demanda que propenden por la declaratoria de inexequibilidad del precepto legal acusado.

Luego de citar la Ley 790 de 2002 y el Decreto 190 que la reglamentó, expresa que de conformidad con las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo para que reglamentara lo concerniente al Programa de Renovación de la Administración Pública, fue que se señaló un término a la protección especial allí consagrada, que fue posteriormente ratificado por el mismo legislador en la norma que se cuestiona.

Explica la apoderada de la entidad pública que interviene, que los servidores públicos que se vinculan a la Administración Pública a través de nombramientos ordinarios en cargos de libre nombramiento y remoción, o de nombramientos provisionales no tienen ningún fuero ni prerrogativa que les garantice una relativa estabilidad en el empleo, pues se trata de una vinculación precaria y, en ese sentido, pueden ser retirados del servicio en cualquier

momento, bien sea en ejercicio de la facultad discrecional, ya por supresión del empleo, circunstancia que además ha sido prevista por la ley desde el Decreto 2400 de 1968. Agrega que en ese mismo sentido se han pronunciado el Consejo de Estado y esta Corte, y cita en particular apartes de la sentencia C-880 de 2003 en la cual se examinó la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 790 de 2002.

Así las cosas, considera que mal pueden los servidores públicos destinatarios de la protección especial consagrada en la norma que se acusa, exigir derechos sobre los cargos como si se tratara de funcionarios de carrera y “[q]ue en el evento de que fueren retirados del servicio, necesariamente y en todo momento, tienen derecho a acceder al beneficio citado”. Por el contrario, aduce que la decisión del legislador de proteger temporalmente a quienes pueden ser retirados del servicio en forma definitiva por supresión del empleo, permite deducir que ese reconocimiento constituye un beneficio que puede tener límites temporales para el acceso al mismo.

Descarta por completo que el establecimiento de un término para ser beneficiario de la protección especial a la que se refiere la norma cuestionada vulnere el principio de igualdad, pues no desconoce derechos fundamentales, ni quebranta claros mandatos constitucionales, ni se trata de una regulación manifiestamente irrazonable o desproporcionada. En efecto, señala que el beneficio otorgado por el legislador en ejercicio de su facultad de configuración puede tener unos límites temporales para su aplicación y otorgamiento, en tanto sus destinatarios tienen un nombramiento precario y carecen de derecho alguno frente a la pérdida de la vinculación de la Administración Pública por supresión del empleo.

Según la apoderada de la entidad interviniente, admitir que la protección especial contemplada en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, no tenga un límite temporal, “[i]mplicaría no sólo hacer extensivo tal reconocimiento en todo proceso de reestructuración del Estado que se realice en el futuro, sino equiparar de una parte, los derechos de funcionarios de carrera inscritos en el escalafón con aquellos que no lo son y de otra parte, un beneficio como una indemnización privilegiando el interés particular y crearía una dualidad de reglamentaciones que acabaría con el principio dinámico que orienta estos procesos”.

Para terminar señala que no debe olvidarse que la doctrina de esta Corporación es reiterativa

en señalar que son distintas las condiciones de los empleados de libre nombramiento y remoción a la de los que se encuentran vinculados a través de la carrera administrativa y, por tanto, es totalmente desproporcionado aplicar en materia de ingreso, permanencia, promoción y desvinculación, las reglas de los primeros a la condición de los empleados de carrera, situación que se hace extensiva a quienes ocupan cargos de carrera con el carácter de provisionales. De ahí que los beneficios contemplados en la ley para quienes tienen una vinculación precaria, hasta el 31 de enero de 2004, frente a los empleados cuyos cargos se supriman con posterioridad a esa fecha “[c]onstituye un tratamiento diferenciado provisto de una justificación objetiva y razonable, que atiende los supuestos de hecho en que se funda y la finalidad que persigue”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexecutable de la norma acusada por los cargos analizados, con fundamento en los razonamientos que pasan a resumirse:

Considera la Vista Fiscal pertinente para la solución del problema jurídico que se plantea en la demanda que se examina, referirse a la naturaleza de las atribuciones del Congreso y del Presidente de la República, en materia de organización de la Administración Pública. En ese orden de ideas, realiza un análisis de la facultad otorgada por la Constitución Política al legislador en el artículo 150, numeral 7, para determinar la estructura de la administración nacional con las facultades allí conferidas, así como de las facultades otorgadas al Presidente de la República por los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta, y expresa que de las atribuciones constitucionales conferidas al Congreso y al Presidente de la República por las normas superiores citadas, así como de la reiterada jurisprudencia constitucional en relación con esas atribuciones, se deduce en forma inequívoca que la facultad para reestructurar la Administración Pública se puede manifestar de distintas formas.

En principio dicha atribución la tiene el legislador quien la puede agotar completamente, de conformidad con lo consagrado por el artículo 150-7 de la Carta, pero también puede el Congreso a través de la expedición de leyes, establecer los principios, lineamientos y pautas que debe seguir el Presidente de la República para desarrollar las competencias asignadas por los numerales 15 y 16 del artículo 189 superior. Así mismo, señala el Ministerio Público,

que tal como lo ha sostenido esta Corporación, la atribución para determinar la estructura de la Administración Pública puede ser conferida al jefe de Ejecutivo mediante la delegación legislativa en los precisos términos establecidos por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, aunque, en su concepto, esa delegación sólo resulta pertinente cuando se faculta al Presidente de la República para la creación de organismos en la administración nacional, por tratarse de una atribución exclusiva de la ley, por cuanto las facultades de fusionar y suprimir entidades u organismos administrativos nacionales, así como la de modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos u organismos administrativos nacionales, las tiene asignadas el Presidente de la Republica en virtud de los numerales 15 y 16 del artículo 189 superior, de conformidad con lo señalado por la ley.

Anotado lo anterior, el Procurador General se refiere a los objetivos de la Ley 790 de 2002, así como a las facultades conferidas al Presidente de la República en el artículo 16 de la ley en cuestión, para precisar que “[n]o es que la Ley 790 de 2002 cree o establezca dichas facultades, sino que lo que hace, es establecer, al lado de lo que ya había señalado la Ley 489 de 1998, el marco en el cual el Presidente de la República puede moverse para modificar y reestructurar la Administración Pública, ya que al tenor de los reiterados numerales 15 y 16 del artículo 189 constitucional, las facultades de organización de la administración pública que tiene el primer mandatario de la Nación deben desarrollarse de acuerdo con la ley”.

Precisadas por la Vista Fiscal las competencias compartidas entre el Congreso y el Presidente de la República para reestructurar la Administración Pública, se refiere al concepto de Estado Social de Derecho que nos rige, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Después de citar brevemente las concepciones que respecto del Estado Social de Derecho han sido acogidas por la doctrina nacional e internacional, aduce que a pesar de los distintos puntos de vista, coinciden en su afán de realizar los valores de la igualdad y la solidaridad. Expresa que el Estado Social de Derecho no solamente se encuentra dirigido a la defensa de las garantías de la libertad individual, pues a ese papel clásico se impone la satisfacción de las necesidades de carácter económico, cultural y colectivo, esto es, los llamados derechos sociales, los cuales han adquirido una significación activa en el sentido que son concebidos como verdaderos fines del Estado cuya garantía y cumplimiento puede ser exigida por los

titulares de esos derechos.

Precisamente, aduce que son los derechos sociales y la protección a un grupo especial el tema que ocupa esta demanda, pues la discusión se centra en establecer si la norma acusada al establecer la fecha de 31 de enero de 2004 como límite temporal para la aplicación de la protección especial consagrada en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, a las madres cabeza de familia sin alternativa económica, y para las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, en virtud de la cual no podrán ser retiradas del servicio en el Programa de Renovación de la Administración Pública, viola las garantías constitucionales.

Para resolver el cuestionamiento el Ministerio Público después de transcribir el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, manifiesta que si bien la protección especial a la que se refiere la disposición citada tuvo su origen en el plan del Gobierno Nacional para la renovación de la Administración Pública, resulta claro que la renovación, modificación o reestructuración de la misma, es una facultad que no es de carácter temporal y no depende de un plan de gobierno, sino que es permanente tanto para el Congreso como para el Presidente de la República. Así las cosas, aduce la Vista Fiscal que si bien la Ley 790 de 2002 estableció la protección especial para el grupo de personas a las que se refiere el precepto legal, es al Estado a quien le correspondía reconocerla expresamente en virtud de los artículos 13, 42, 47 y 53 de la Constitución, razón por la cual resulta contrario a los mandatos constitucionales el establecimiento de un término límite para garantizar esa estabilidad laboral, cuando las circunstancias de vulnerabilidad de las personas a las cuales beneficia la disposición no han desaparecido.

Añade que la protección especial a la que se refiere el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, para las madres cabeza de familia y las personas discapacitadas no es otra cosa que lo que la doctrina constitucional conoce como acciones afirmativas o formas de discriminación benigna, entendidas como medidas tendientes a favorecer a determinadas personas o grupos, con el objeto de disminuir o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan. Ello no significa sin embargo, continúa el Ministerio Público, la vulneración del derecho a la igualdad sino por el contrario su único fin es asegurar la promoción adecuada de “[c]iertos grupos o individuos que requieren de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales, no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como

consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos”.

Ahora bien, aduce el Procurador General de la Nación que tanto la Constitución Política como diversos instrumentos internacionales realizan una fehaciente y marcada protección del derecho al trabajo, estableciendo una singular tutela de las madres cabeza de familia y a las personas con discapacidades. En ese contexto, manifiesta que resulta evidente el papel que la Carta Política otorga a los derechos económicos, sociales y culturales “[l]os cuales no son simples postulados, en virtud de los que el Estado se abstiene de hacer, sino que implican una prestación por parte del mismo, y por ende, una erogación económica, es decir, deben realizarse en forma progresiva”. Añade que la progresividad de los derechos sociales se vería seriamente afectada para las madres cabeza de familia sin alternativa económica y para los discapacitados, al establecer la ley un límite a la protección que les debe brindar el Estado sin que hayan desaparecido las causas que motivaron la protección.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se estudian en la presente demanda.

2. Cosa Juzgada respecto del artículo 8, literal D, parcial de la Ley 812 de 2003.

En la sentencia C-991 de 12 de octubre de 2004, Expediente D-5145, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del último inciso del artículo 8° literal D), en el aparte que señala “aplicarán hasta el 31 de enero de 2004”. Las razones que expuso en su oportunidad la Corte Constitucional para retirar esa expresión del ordenamiento jurídico, aludieron a que “si bien es válido establecer fechas que delimiten grupos poblacionales que obtienen determinados beneficios, si estos se encuentran en circunstancias diversas, el límite del 31 de enero de 2004 establecido en el último inciso del literal D), redujo la protección especial reforzada de que gozan las madres cabeza de familia y las personas discapacitadas en la estabilidad de su empleo, con lo cual se desconoció el deber del Estado consagrado en el artículo 13 de la Constitución, de proteger aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta”.

Teniendo en cuenta que precisamente, el cargo aludido en este proceso planteaba que el inciso final del artículo 8, literal D, de la Ley 812 de 2003, al imponer una limitante en el tiempo para la protección especial a las madres cabeza de familia, así como a las personas con disminución física y mental, vulneraba el artículo 13 de la Carta, en virtud del cual se impone al Estado la protección de las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, encuentra la Corte que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada material, y en consecuencia dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia C-991 de 2004, Magistrado Ponente, Marco Gerardo Monroy Cabra.

En relación con la cosa juzgada material, esta Corporación en sentencia C-1075 de 2002, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, que a su vez recoge los lineamientos jurisprudenciales que sobre esa figura ha expuesto la Corte, se expresó de la siguiente manera:

“[E]n este caso, al existir un fallo previo de exequibilidad sobre la misma materia de que trata la presente demanda, nos encontramos ante una cosa juzgada material en sentido lato, lo cual equivale a un precedente respecto del cual la Corte tiene diversas opciones. La primera es seguirlo en virtud del valor de la preservación de la consistencia judicial, de la seguridad jurídica, del principio de igualdad, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución¹ y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte². También puede la Corte llegar a la misma conclusión de su fallo anterior pero por razones adicionales o diversas. Otra alternativa es apartarse del precedente, esgrimiendo razones poderosas para ello que respondan a los criterios que también ha señalado la Corte en su jurisprudencia, para evitar la petrificación del derecho y la continuidad de eventuales errores³”.

VII. DECISION

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-991 de 2004, en la cual se declaró INEXEQUIBLE el último inciso del artículo 8, literal D, de la Ley 812 de 2003, en el aparte que señala

“aplicarán hasta el 31 de enero de 2004”.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre la aplicación del concepto de precedentes en sistemas no anglosajones y su relación con el concepto de cosa juzgada, en especial en Alemania, España, Francia e Italia, ver Neil MacCormick y Robert Summers (Ed.), *Interpreting precedents*. Paris, Ashgate Dartmouth, 1997.

2 Corte Constitucional, Sentencias C-131 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero, C-083 de 1995, MP: Carlos Gaviria Díaz, T-123 de 1995, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-047 de

1999 MP. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, SU-168 de 1999, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y C-836 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, Aclaración de voto de Manuel José Cepeda Espinosa.