

Sentencia C-202/98

CARRERA ADMINISTRATIVA PARA EMPLEADOS DE LA SALUD

Sin que sea preciso obviar las diferencias que se han establecido entre los empleos que deben ser de carrera y los que están exceptuados de esa regla general, cabe afirmar, en contra de lo que cree el demandante, que la protección debida al trabajo y la exigencia de las obligaciones anejas a la función pública permiten la aplicación de unos mismos principios al conjunto de servidores estatales, no siendo válido sostener que esos principios cobijan tan sólo a un sector de estos servidores o que son distintos como distintas son las categorías de empleos y las modalidades de vinculación. Así pues, cuando la preceptiva acusada señala que las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios de la carrera administrativa, lejos de incurrir en una impropiedad reñida con la Carta, lo que hace es otorgarle expresión legal a los principios constitucionales llamados a permear la función pública, reforzando de paso la situación de los trabajadores oficiales al hacerlos beneficiarios de las garantías que le otorgan una protección más acentuada a los referidos principios tratándose del régimen de carrera administrativa. La aplicación a los trabajadores oficiales de los aspectos propios de la carrera administrativa no sólo redunda en beneficio de los derechos constitucionales que a ellos les corresponden, sino que, adicionalmente, se traduce en la posibilidad de una mayor exigencia de acatamiento a los principios de eficacia y eficiencia que no siendo privativos del régimen de carrera administrativa vinculan a todos los servidores del Estado.

Referencia: Expediente D-1876

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 30 (parcial) de la Ley 10 de 1990, “por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

Actor: José Antonio Galán Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., mayo trece (13) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JOSE ANTONIO GALAN GOMEZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en la Constitución Política de 1991, solicitó a la Corte la declaración de inexequibilidad de algunos apartes del artículo 30 de la ley 10 de 1990, “por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.

Admitida la demanda, se fijó en lista el negocio y, simultáneamente, se corrió traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia. Además, se comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y a los señores ministros de Salud, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Seguridad Social, así como al señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cumplidos como están los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

Se transcribe a continuación el artículo 30 de la ley 10 de 1990, destacando en negrillas lo acusado.

“LEY 10 DE 1990

(ENERO 10)

Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

“Art. 30. Régimen de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos. Las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud, aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios del régimen de carrera administrativa, y les reconocerán, como mínimo, el régimen prestacional previsto en el Decreto 3135 de 1968, todo, sin perjuicio de lo que contemplen las convenciones colectivas de trabajo.

A los empleados públicos del sector salud de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados, se les aplicará el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17 de la presente Ley”.

III. LA DEMANDA

Recuerda el demandante que según el parágrafo del artículo 26 de la ley 10 de 1990, los trabajadores oficiales del sector salud son aquellos que desempeñan funciones de mantenimiento de la planta física y hospitalaria y los de servicios generales de las mismas entidades, de donde deduce que no se trata de agentes políticos del gobierno ni de funcionarios administrativos.

A juicio del actor, la preceptiva acusada contradice el artículo 125 de la Constitución que prohíbe aplicar a los trabajadores oficiales la carrera administrativa, mientras que, en contra de ese mandato expreso, el artículo 30 de la ley 10 de 1990 obliga a que se les apliquen “algunos principios compatibles de la carrera administrativa”.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

1. El Ministro de Salud, actuando mediante apoderado, defiende la constitucionalidad de la disposición impugnada, aduciendo que ella no se ocupa de clasificar los empleos sino de extender a los trabajadores oficiales, en cuanto resulten compatibles, principios y reglas que rigen para los funcionarios de carrera, tales como la igualdad, la estabilidad y la eficiencia que en distintas normas constitucionales aparecen consagrados en garantía de empleados públicos y de trabajadores oficiales.

1. La apoderada del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, solicita a la Corte que declare ajustados a la Constitución los apartes acusados, ya que “tanto los empleados públicos como los trabajadores oficiales, en cuanto al ingreso, permanencia y retiro de las entidades del sector público, se encuentran regidos por ciertos principios y reglas generales que pueden ser aplicables, indistintamente, a unos y otros, con el fin de que el Estado garantice una eficiente prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo”.

El señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte “declarar CONSTITUCIONAL, en lo acusado, el inciso primero del artículo 30 de la Ley 10 de 1990”, luego de considerar que establece parámetros acordes con lo establecido en el artículo 53 superior y que, por lo mismo, ha de entenderse que “procura dar mayor protección a los trabajadores oficiales, a quienes se podrá amparar, además, mediante la aplicación de los postulados que orientan el sistema de carrera administrativa”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en atención a lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política.

Segunda. La materia

La carrera administrativa ha sido definida como un sistema técnico orientado al manejo del elemento humano vinculado a la función pública, en cuyo diseño la ciencia de la administración ha combinado las prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a quienes prestan sus servicios al Estado y la necesaria preservación de los principios de eficacia y eficiencia.

Es así como la carrera administrativa exige de las personas a ella vinculadas el riguroso cumplimiento de sus deberes y obligaciones, propiciando el control y la evaluación periódica del rendimiento y, a la vez, les garantiza, entre otros derechos, el acceso en condiciones de igualdad, la estabilidad en el empleo y las posibilidades de ascenso, con base en la

determinación de los méritos y de las calidades de los aspirantes, sin que puedan tenerse en cuenta, para estos efectos, “móviles de carácter político que perturben la acción del Estado en el adecuado cumplimiento de sus fines”.¹

El artículo 125 de la Carta Política establece que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”, de donde surge que la pertenencia a la carrera administrativa tiene el carácter de un principio general que fue exceptuado por el propio Constituyente, al señalar que no corresponden al régimen de carrera los empleos que determine la ley, así como los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los de trabajadores oficiales.

Tratándose del sector salud, el artículo 26 de la ley 10 de 1990 preceptúa que en la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y prestación del servicio respectivo, los empleos pueden ser de carrera o de libre nombramiento y remoción.

Dentro de esta última categoría aparecen ubicados los trabajadores oficiales, que según el párrafo de la norma en comento, son aquellos que desempeñan “cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones; clasificación que es reiterada por el artículo 195-5 de la ley 100 de 1993 pues, refiriéndose a las empresas sociales del Estado integradas al Sistema Nacional de Salud, indica que “Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del capítulo IV de la ley 10 de 1990”.²

De los términos de la demanda que en esta ocasión ocupa la atención de la Corte, se deduce, con facilidad, que para el actor el artículo 125 superior impone una absoluta incompatibilidad entre el régimen de carrera administrativa y el que es propio de los empleados que no pertenecen a ella, de modo que los principios y reglas que orientan el sistema de carrera en manera alguna resultan aplicables a los trabajadores oficiales que, por expresa disposición constitucional, se encuentran al margen de la carrera.

La Corte no comparte los criterios expuestos en el libelo demandatorio pues, aunque es del caso admitir que la Carta Política y la ley establecen significativas diferencias entre los empleados de carrera y los que no lo son, también debe aceptarse que la Constitución Política contiene un conjunto de garantías y de exigencias que, pese a cobrar especial

significado tratándose de la carrera administrativa, son predicables de todos los empleados al servicio del Estado y, adicionalmente, de los trabajadores particulares.

Para confirmar el anterior aserto basta reparar en que, desde su preámbulo, la Carta Política reconoce al trabajo como uno de los bienes que, sin discriminación alguna, la organización política pretende asegurar a sus integrantes y, en consonancia con ese postulado, el Estatuto Superior proclama, en su artículo 25, que “Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y justas”.

De acuerdo con la interpretación prohijsada por la Corte, las condiciones dignas y justas en las que han de desarrollarse las actividades que constituyen trabajo tienen que ver con las enunciadas como principios mínimos fundamentales, en el artículo 53 de Constitución.³

Es suficiente una simple comparación de los principios que informan la carrera administrativa con los que se hallan plasmados en el artículo 53 superior, para percatarse de que la protección al trabajo como valor fundante trasciende todas las clasificaciones que de él se hagan, todas las modalidades de vinculación y, claro está, la índole privada o pública del empleador y de las consiguientes tareas.

Así por ejemplo, la igualdad de oportunidades es cara al régimen de carrera administrativa, pero también aparece como garantía en favor del resto de los trabajadores; de la estabilidad ha dicho esta Corporación que “En Colombia la consagran los artículos 53 y 125 de la Constitución, el primero alusivo a todos los trabajadores y el segundo aplicable a los servidores del Estado”, en cuyo caso, “resulta ser esencial en lo que toca con los empleos de carrera ya que los trabajadores inscritos en ella tan sólo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, derivadas de la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado (art. 125, inciso 2º C.N.), al paso que en los empleos de libre nombramiento y remoción, por su propia naturaleza, la permanencia del empleado está supeditada a la discrecionalidad del nominador, siempre y cuando en el ejercicio de esta facultad no se incurra en arbitrariedad mediante desviación de poder (artículos 125 y 189, numeral 1º C.N.)”.⁴

La identidad de los principios que gobiernan las relaciones laborales es evidente y si bien es cierto que por virtud de la carrera administrativa algunos de ellos adquieren un grado mayor de intensidad, su proyección hacia la totalidad del ámbito laboral es incuestionable y, en este

sentido, la Corte, aludiendo a los principios mínimos consagrados en el artículo 53 superior, tuvo ocasión de afirmar que:

“La prevalencia de estos principios debe, así mismo, mantenerse en toda relación laboral, incluso en la que surge entre la administración y sus servidores. Esto debe ser así, por cuanto la administración como una de las mayores fuentes de empleo no puede desconocer el valor del trabajo, así como la prevalencia de los principios enunciados en el artículo 53 de la Constitución Nacional.

“Si bien la administración al momento de escoger sus funcionarios lo hace sobre presupuestos de necesidad del servicio y utilidad pública para que determinado empleo sea desempeñado, no indica ello que la administración imponga su voluntad sobre la persona designada, pues el funcionario también posee intereses y derechos que, si en determinado momento ceden por la necesidad del servicio, superviven en lo que hace a la igualdad -en las condiciones de acceso al servicio-, la libertad y la protección jurisdiccional de su patrimonio.

“La administración no puede unilateralmente entrar a variar los derechos de sus servidores. Se encuentra limitada por factores tales como la autorregulación sobre forma de vinculación al servicio, los derechos que a partir de ella se generan y la forma en que ha de efectuarse el retiro. Es la misma ley la que ha establecido los derechos y deberes de que gozan las distintas clases de servidores; ella permite a la administración variar algunas condiciones dentro de ciertos límites en lo que hace a la función pública”. (Negrillas fuera de texto)⁵

De otra parte, es pertinente recordar que la importancia que se les reconoce a los principios de eficacia y eficiencia en materia de carrera administrativa no los hace exclusivos de este régimen, por cuanto los mismos están llamados a irradiar la totalidad de la administración pública, con independencia de la categoría de los servidores públicos y de las labores que desempeñen.

Siendo así las cosas, y sin que sea preciso obviar las diferencias que desde la misma Constitución y con mayor detalle en la ley se han establecido entre los empleos que deben ser de carrera y los que están exceptuados de esa regla general, cabe afirmar, en contra de lo que cree el demandante, que la protección debida al trabajo y la exigencia de las obligaciones anejas a la función pública permiten la aplicación de unos mismos principios al

conjunto de servidores estatales, no siendo válido sostener que esos principios cobijan tan sólo a un sector de estos servidores o que son distintos como distintas son las categorías de empleos y las modalidades de vinculación.

En otras palabras, sobre la base del respeto a unos principios mínimos, la Constitución y la ley le permiten a la administración, en relación con sus servidores, un margen de actuación, que puede ser mayor o menor, dependiendo de la clase de empleo, de las formas de vinculación, de la naturaleza de las labores encomendadas, etc., margen que no debe ser utilizado más allá de los límites impuestos por los principios; límites que, a su turno y en atención a los factores que se dejan reseñados, acusan diversos grados de severidad, pero que en todo caso constituyen barreras contra la arbitrariedad.

Así pues, cuando la preceptiva acusada señala que las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios de la carrera administrativa, lejos de incurrir en una impropiedad reñida con la Carta, lo que hace es otorgarle expresión legal a los principios constitucionales llamados a permear la función pública, reforzando de paso la situación de los trabajadores oficiales al hacerlos beneficiarios de las garantías que le otorgan una protección más acentuada a los referidos principios tratándose del régimen de carrera administrativa.

Es menester aclarar que la mayor protección adquirida por los trabajadores oficiales del sector salud, merced a la aplicación de algunas de las prerrogativas propias de la carrera administrativa, no cambia su relación contractual de trabajo.

Tanto es cierto que el segmento acusado del artículo 30 de la ley 10 de 1990 no comporta, a propósito de los trabajadores oficiales del sector salud, la confusión entre el régimen de carrera administrativa y la regulación aplicable a los empleados públicos excluidos de dicho régimen que, atendido su tenor literal, únicamente autoriza la aplicación a los trabajadores oficiales de los principios y reglas propios de la carrera administrativa, en cuanto sean “compatibles”, es decir, la propia norma tiene como supuesto la existencia de aspectos “no compatibles” que, sin sacrificar el respeto a los principios mínimos, hacen la diferencia.

Finalmente, es de mérito apuntar que la aplicación a los trabajadores oficiales de los aspectos propios de la carrera administrativa no sólo redunda en beneficio de los derechos constitucionales que a ellos les corresponden, sino que, adicionalmente, se traduce en la posibilidad de una mayor exigencia de acatamiento a los principios de eficacia y eficiencia que, como más arriba se dejó consignado, no siendo privativos del régimen de carrera administrativa vinculan a todos los servidores del Estado.

En armonía con anterior consideración, es pertinente recordar que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”, cuyo deber es “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” y que justamente la atención a la salud es un servicio público a cargo del Estado.

La acusación que el actor formula en contra de la expresión “en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios de la carrera administrativa”, contenida en el artículo 30 de la Ley 10 de 1990, debe desestimarse pues lo acusado no quebranta la Constitución Política.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los apartes acusados del artículo 30 de la Ley 10 de 1990.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-306 de 1995. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

2 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-432 de 1995. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

3 Cf. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia No. T-457 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

4 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-479 de 1992. M.P. Doctores José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

5 Cf. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia No. T-457 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.