C-447-96

Sentencia C-447/96

FUNCIONES DE LOS EMPLEOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL-Competencia para fijarlas/MANUAL GENERAL DE FUNCIONES-Naturaleza

Compete al Presidente de la República, dentro del marco señalado por la ley, fijar las funciones de cada uno de los empleos que requiera la administración central, actividad que cumple por medio de decretos. En desarrollo de esta atribución el Gobierno Nacional expide el denominado Manual General de Funciones, que contiene la descripción en forma genérica de las tareas que se asignan a cada cargo de dicho sector de la administración pública, según su denominación.

MANUAL ESPECIFICO DE FUNCIONES

Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes.

FUNCIONES DE LOS EMPLEOS DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Asignación

Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquiera otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público, en este caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el manual general de funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo.

La descripción, en forma clara y precisa, de las funciones que compete cumplir a cada servidor público tiene un propósito loable, ya que permite al funcionario el conocimiento de las labores que debe realizar para el ejercicio pleno, efectivo y eficiente de sus deberes; y facilita a las autoridades el control sobre ellos, pues el empleado público es responsable no sólo por infringir la Constitución y la ley, sino también por la omisión o la extralimitación en el

ejercicio de las tareas que se le han asignado.

FUNCIONES DE LOS EMPLEOS PUBLICOS POR REGLAMENTO-Alcance de su asignación

Cuando la Constitución alude a la expresión reglamento, se refiere no sólo a los decretos reglamentarios que corresponde expedir al Presidente como atribución constitucional propia, sino también a una serie de actos de diversas formas provenientes de las autoridades administrativas jerárquicamente inferiores. Cuando la Constitución exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al manual general de funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad.

REGLAMENTO-Naturaleza

El reglamento, ha sido definido como el conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas por la Administración, o por los distintos organismos del Estado o del Poder Público, que no ostentan la potestad legislativa.

PLANTA DE PERSONAL GLOBAL Y FLEXIBLE

La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rigidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, desconociendo, de paso, la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. La flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla. Constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho.

Referencia: Expediente D-1231

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 22, 25, 26 y 28 del Decreto 1647 de 1991; 6, 23, 26, 28 y 38 del Decreto 1648 de 1991; y 13 al 74, 80 al 101, 103 y 112 del Decreto 2117 de 1992.

Demandante: Julia Teresa Herrera Nossa

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

1. ANTECEDENTES

La ciudadana Julia Teresa Herrera Nossa, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicitó a la Corte declarar inexequibles los artículos 3, 22, 25, 26 y 28 del Decreto 1647 de 1991; 6, 23, 26, 28 y 38 del Decreto 1648 de 1991; y 13 al 74, 80 al 101, 103 y 112 del Decreto 2117 de 1992, por violar el artículo 122 de la Constitución Nacional.

Por auto del once (11) de marzo de 1996, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda dirigida contra el Decreto 2117 de 1992 por carecer la Corte de competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad, en razón a que dicho ordenamiento fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 20 transitorio de la Constitución y, en consecuencia, corresponde al Consejo de Estado conocer de él.

Ante esta circunstancia se procedió a admitir la demanda contra los decretos 1647 y 1648 de 1991, como consta en auto del 20 de marzo del presente año.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

2. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los textos de las normas que son objeto de impugnación.

DECRETO 1647 de 1991. “Por el cual se establece el régimen de personal, la 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”.

“Artículo 3: Definición de empleo. Se entiende por empleo el conjunto de funciones, deberes, derechos y responsabilidades, señaladas en la Constitución, la ley y en el reglamento, designadas o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.”

“Artículo 22: Planta global. La Dirección de Impuestos Nacionales tendrá un sistema de planta de personal global y flexible, que consiste en un banco de cargos para toda la entidad que debe distribuir el Director, en función de las necesidades del servicio, entre las distintas dependencias o municipios y ubicar a los funcionarios en las mismas.”

“Artículo 25: Redistribución automática de la planta. Salvo disposición en contrario, la ubicación de un funcionario de carrera en una dependencia diferente a aquella en la cual se encuentra ubicado su cargo, implica la automática redistribución de la planta para ubicar el cargo respectivo en dicha dependencia.

“Artículo 26: Jefe de Grupo. Para efectos del cumplimiento de funciones específicas dentro de una dependencia se podrán organizar grupos de trabajo para lo cual el jefe de la misma con la aprobación del superior inmediato, delegará parcialmente las funciones necesarias para la gestión, en un funcionario de carrera tributaria, quien cumplirá las funciones de Jefe de Grupo.

La responsabilidad respecto de las tareas asignadas y delegaciones efectuadas radicará en cabeza del delegatario, sin perjuicio de la responsabilidad del delegante respecto de la orientación y control de las funciones delegadas

(…)”

“Artículo 28: Competencia para la asignación. Para efectos de la asignación de funciones del Director, será competente el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos la competencia para la asignación, será del Director de Impuestos Nacionales, el Subdirector

General, el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos y los Administradores de Impuestos, según el caso."

DECRETO 1648 de 1991. "Por el cual se establece el régimen de personal, la carrera aduanera, el régimen prestacional de las funcionarios de la Dirección General de Aduanas, se crea el Fondo de Gestión Aduanera y se dictan otras disposiciones".

"Artículo 6: Empleo. Se entiende por empleo el conjunto de funciones, deberes, derechos y responsabilidades, señaladas en la Constitución, la ley, el reglamento, o designadas o asignadas por autoridad competente que han de ser atendidos por una persona natural, para satisfacer necesidades permanentes de la Administración Pública."

"Artículo 23: Planta global. La Dirección General de Aduanas tendrá un sistema de planta de personal global y flexible, que consiste en un banco de cargos para toda la Dirección, que debe distribuir la autoridad competente, en función de las necesidades del servicio, entre las distintas dependencias o municipios y ubicar a los funcionarios en las mismas. Dicha flexibilidad debe sujetarse a los requisitos de los cargos y al nivel de los mismos."

"Artículo 26: Redistribución de planta. Salvo disposición en contrario, la ubicación de un funcionario de carrera en una dependencia diferente a aquella en la cual se encuentra ubicado su cargo, implica la automática redistribución de la planta para ubicar el cargo respectivo en dicha dependencia."

"Artículo 28: Grupos de trabajo. Para efectos del cumplimiento de funciones específicas dentro de una dependencia, a solicitud del Jefe de la misma el Director General de Aduanas podrá organizar grupos de trabajo, para lo cual se delegarán las funciones necesarias para la gestión, en un funcionario de carrera aduanera, quien cumplirá las funciones de jefe de grupo.

La responsabilidad respecto de las tareas asignadas y delegaciones efectuadas radicará en cabeza del delegado, sin perjuicio de la responsabilidad del delegante respecto de la orientación y control de las funciones delegadas."

(……..)

"Artículo 38: Asignación de funciones. (……)

“Para efectos de la asignación de funciones del cargo Director, será competente el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En los demás cargos la competencia para asignar funciones será del Director General de Aduanas o su delegado.”

3. LA DEMANDA

Dice la demandante que el artículo 3o. del decreto 1647 de 1991 viola el artículo 122 de la Constitución, pues si bien es cierto que las funciones de un empleo deben estar señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, éstas “no pueden ser señaladas por persona alguna así se trate de una autoridad, cosa distinta es, que a la autoridad competente corresponda señalar o designar el funcionario o persona que debe ejercer las funciones de un cargo o empleo.”

El artículo 22 del mismo decreto al establecer la “planta de personal global y flexible” y el “banco de cargos” en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, también vulnera el artículo 122 de la Ley Suprema, por que “no hay planta fija de personal en la cual se hallen detallados con precisión los cargos o empleos y sus funciones específicas”.

Sobre el inciso primero del artículo 25 del decreto 1647/91, dice la actora, que la planta global y flexible al permitir la redistribución automática de los cargos viola el artículo 122 de la Carta, ya que “es claro que cuando un funcionario es trasladado de una dependencia a otra se traslada a la persona no al cargo, ni la persona junto con él, pues esto significaría una reforma de la planta de personal que no puede darse automáticamente, pues para cada reforma hay que cumplir una serie de requisitos legales para obtener la aprobación y validez de la misma”.

Los incisos primero y segundo del artículo 26 del decreto 1647 de 1991, también lesionan el artículo 122 del Estatuto Superior, por cuanto “en la planta global y flexible no hay funciones específicas para los cargos pues al establecerse la conformación de grupos de trabajo para cumplir funciones en una dependencia, es el jefe respectivo quien delega tales funciones, con el agravante de que al ser opcionales estos grupos de trabajo, si no se conforman, no se podrá cumplir función específica alguna.”

En lo que respecta al artículo 28 del decreto 1647 de 1991 señala que vulnera el artículo 122 de la Constitución, por que “las funciones tanto del director como las de los demás cargos o

empleos deben estar señaladas en la Constitución, en la ley o en el reglamento, y no por persona alguna así se trate de un funcionario de jerarquía superior. Diferente es la facultad legal que puede tener un funcionario de superior jerarquía para nombrar o designar a una persona en un determinado cargo. Claro es, que el Ministro tiene la facultad legal para expedir el reglamento en donde se hallen determinadas las funciones de cada uno de los cargos de la entidad. Pero no puede el Ministro a su arbitrio, señalar funciones a un empleado cualquiera en un caso individual, en violación de su propio reglamento, a menos que, haya procedido con la debida anticipación a la reforma del mismo, observando en ella las formalidades legales correspondiente".

En cuanto a la acusación contra los artículos 6, 23, 26, 28 parcial, y 38 parcial, del decreto 1648 de 1991, que contienen idénticas disposiciones, la demandante se remite a los argumentos antes expuestos para sustentar la inconstitucionalidad.

4. INTERVENCIÓN OFICIAL

La apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante escrito debidamente presentado, expone las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad de las normas demandadas, las que se resumen en seguida:

– En primer término manifiesta la interviniente que la Corte debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre las disposiciones demandadas de los decretos 1647 y 1648 de 1991, pues al haberse fusionado mediante el decreto 2117 de 1992 la Dirección de Impuestos con la de Aduanas, entidades a las cuales se referían dichos ordenamientos, para convertirla en una Unidad Administrativa Especial denominada "Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales", ha de entenderse que los preceptos de este último conforman unidad normativa con aquellos; pero como la Corte rechazó la demanda contra el decreto 2117 de 1992, por carecer de competencia para conocer de él, también está impedida para integrar la proposición jurídica completa.

– En lo que atañe a la denominada "planta global" y "flexible", materia de impugnación, anota que "ésta responde no a la posibilidad de crear o suprimir cargos de la planta fija adoptada por el reglamento como sugiere la actora, sino a la disponibilidad de los cargos. Es

decir, que de acuerdo a las necesidades de una determinada dependencia los funcionarios pueden ser ubicados en ella en razón a su cargo..... La flexibilidad no se predica respecto de la función sino del número de funcionarios que pueden asumirla, o lo que es lo mismo se refiere a la redistribución de cargos para la atención de funciones atribuidas por la ley a una determinada dependencia."

– Para finalizar manifiesta que en caso de que la Corte no se inhiba, las normas acusadas deben ser declaradas exequibles por no violar disposición alguna del Estatuto Superior.

El Procurador General de la Nación (E) rindió el concepto de rigor y en él solicita a la Corte inhibirse para fallar la demanda presentada contra el decreto 1648 de 1991 y el artículo 26 del decreto 1647 del mismo año, por carencia actual de objeto; y declarar exequibles los artículos 3, 22, 25 y 28 de este último ordenamiento.

A continuación se sintetizan los argumentos en que se funda dicho concepto:

– Mediante el decreto 2117 de 1992 se fusionaron la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales en una unidad administrativa especial denominada "Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales", y en el artículo 2° se dispuso que "en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa especial, salarios, prestaciones, régimen disciplinario, presupuesto y contratación administrativa, la nueva entidad se regiría por los ordenamientos que regulaban las entidades fusionadas, de conformidad con lo previsto en las disposiciones finales del citado decreto."

Por otra parte, se establece en el artículo 112 del mismo ordenamiento que el régimen de personal y el sistema de planta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, es el consagrado en el decreto 1647 de 1991 y en el artículo 106 de la ley 6° de 1992. En consecuencia, es evidente que han quedado derogadas las normas acusadas del decreto 1648 de 1991.

Igual fenómeno ocurre con el artículo 26 del decreto 1647 de 1991 que versa sobre "jefes de grupo", pues este asunto fue regulado en el artículo 109 del decreto 2117 de 1992.

– Los artículos 3, 22, 25 y 28 del decreto ley 1647 de 1991, aún continúan vigentes y, por tanto, la Corte debe pronunciarse sobre ellos declarando su exequibilidad, por no violar el Estatuto Supremo. Pues, la globalidad y flexibilidad de la planta de personal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que se describe en dichas normas, se ajusta al Ordenamiento Superior "en cuanto constituyen un mecanismo idóneo para alcanzar los fines esenciales del Estado social de derecho, el cual no sería posible de llevar a la práctica si la rigidez de la estructura administrativa impidiera una pronta y eficaz respuesta del Estado a las exigencias de la sociedad moderna.

– "En cuanto hace al argumento de la libelista, consistente en que conforme al canon 122 Superior la asignación de funciones en las entidades oficiales es un asunto exclusivo del resorte de la ley o el reglamento, para este Despacho el mismo carece de validez si se tiene en cuenta que de ser aceptado tal razonamiento se llegaría a la total parálisis de la administración pública, toda vez que se requeriría de un largo proceso legislativo para habilitar al funcionario en el desempeño de determinada función administrativa. Además, es evidente que es un imposible fáctico y lógico que el legislador compendie en un sólo catálogo todas las funciones que los servidores del Estado deban cumplir al frente de un destino oficial. Es de entender que las funciones asignadas por las autoridades que señalan las normas acusadas deben ser inherentes a la naturaleza del cargo que se ejerce, pues de lo contrario dicha asignación no sería acorde con los postulados fundamentales del derecho laboral".

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1 Competencia.

Por dirigirse la acusación contra preceptos que forman parte de decretos leyes, expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 Superior.

6.2 Introducción.

Antes de entrar a resolver la presente demanda es pertinente hacer un pequeño recuento sobre la normatividad demandada para una mejor comprensión del tema a tratar.

A partir de la vigencia del decreto 1643 de 1991, se organizó la Dirección de Impuestos Nacionales como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo régimen de personal, al igual que el sistema de planta, la carrera tributaria y el régimen prestacional de los funcionarios de esa dependencia, quedaron regulados en el decreto 1647 de 1991.

Posteriormente se expidió la ley 6 de 1992, mediante la cual se transformó la Dirección General de Aduanas en una Unidad Administrativa Especial adscrita también al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con un régimen de personal y prestacional especial contenido en el decreto 1648 de 1991, en el que se contempla, además, lo relativo a la carrera aduanera.

Tanto el decreto 1647 de 1991 como el 1648 del mismo año, que son objeto de demanda parcial en este proceso, fueron expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias a que alude el artículo 35 de la ley 49 de 1990.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió, con fundamento en las atribuciones conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución, el decreto 2117 de 1992, y en él fusiona la "Dirección de Impuestos Nacionales" con la "Dirección de Aduanas Nacionales", para constituir la Unidad Administrativa Especial denominada "Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales" como "una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual cuenta con regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa especial, salarios, prestaciones, régimen disciplinario, presupuesto y contratación administrativa, de acuerdo con los regímenes que regulaban las entidades que por este decreto se fusionan y de conformidad con lo previsto en las disposiciones finales del presente Decreto" (arts.1o. y 2o.).

Y en el artículo 112 del mismo ordenamiento, consagró: "El régimen de personal, la carrera administrativa especial, el sistema de planta y el régimen prestacional de los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, será el establecido en el decreto ley 1647 de 1991, y el artículo 106 de la ley 6 de 1992, con las siguientes precisiones: (…….) Respecto del sistema (sic) nomenclatura, clasificación, remuneración, requisitos mínimos para el ejercicio de los empleos, requisitos para ejercer funciones de jefatura por designación así como los porcentajes a reconocer como prima de dirección, la Dirección de Impuestos y

Aduanas Nacionales se regirá por las normas del decreto 1865 de 1992, correlacionándolos con las denominaciones y dependencias que se establecen en el presente decreto." (Lo resaltado es de la Corte)

6.3 Derogación de algunas de las normas acusadas.

Dado que el régimen de personal y el sistema de planta aplicable a los empleados de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es el contenido en el decreto 1647 de 1991, en virtud de la remisión expresa que a este ordenamiento hace el artículo 112 del decreto 2117 de 1992, antes transcrito, los artículos 6, 23, 26, 28 y 38 del decreto 1648 de 1991, materia de impugnación, que se refieren a temas atinentes al régimen de personal de la extinguida Dirección General de Aduanas Nacionales, han quedado derogados.

Igual situación ocurre con los artículos 26 y 28 del decreto 1647 de 1991 que se intitulan "jefe de grupo" y "competencia para la asignación de funciones", pues éstos han sido derogados al regularse la misma materia en el decreto 2117 de 1992, ordenamiento sobre el cual la Corte no puede pronunciarse a pesar de haberse acusado, como se expuso al inicio de esta sentencia, por carecer de competencia para ello al haberse expedido al amparo del artículo 20 transitorio de la Constitución.

Ante esta circunstancia la Corte se abstendrá de emitir pronunciamiento de fondo sobre las disposiciones antes citadas, por carencia actual de objeto.

Queda entonces por resolver únicamente la demanda contra los artículos 3, 22 y 25 parcial, del decreto 1647 de 1991, que se encuentran vigentes, y a ello se procede.

6.4 Los cargos de inconstitucionalidad.

La tacha de inconstitucionalidad planteada por la demandante contra las normas acusadas del decreto 1647 de 1991 se concreta en la violación del aparte del artículo 122 de la Constitución, que dice: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento….", lo que, en su criterio, significa que sólo la ley o el reglamento pueden fijar las funciones de los distintos empleos de la administración pública y, por tanto, no les es permitido hacerlo a otros funcionarios investidos de autoridad. Igualmente, considera que se vulnera el citado precepto constitucional al implantarse el sistema de "planta global y

flexible” que permite la redistribución automática de cargos dentro de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, pues quien vendría a asignar las funciones de los mismos sería el funcionario competente de la dependencia respectiva mas no la ley o el reglamento, como se ordena en tal mandato constitucional.

Dado que las normas demandadas forman parte de un decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, es necesario determinar en primer lugar si aquéllas se adecuan o no a éstas.

El artículo 35 de la ley 49 de 1990, habilitó por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la ley, al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley destinados a regular, entre otros aspectos, los siguientes: “A-2 Definir el carácter de los funcionarios de la administración tributaria, establecer su régimen salarial y prestacional, el sistema de planta, su nomenclatura y clasificación, su estructura administrativa, sus competencias y sus funciones, así como para crear la carrera tributaria en la cual se definan las normas que regulen la administración de personal”.

Con fundamento en dichas atribuciones el Gobierno Nacional expidió el decreto 1647 de 1991, determinando el régimen de personal de los funcionarios de la administración de impuestos, hoy denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, incluyendo en los artículos acusados disposiciones atinentes a él, como la definición de empleo, el sistema de planta global, y la redistribución de cargos dentro de la misma. Así las cosas no hay reparo constitucional por este aspecto, como tampoco por el temporal, pues el ordenamiento citado se dictó el 27 de junio de 1991 como consta en el Diario Oficial No. 39881 de esa misma fecha, respetando el término fijado en la ley habilitante. En consecuencia, procede la Corte a resolver la acusación.

6.4.1 Definición de empleo

El artículo 3o. del decreto 1647 de 1991, materia de impugnación, define la expresión “empleo” como “el conjunto de funciones, deberes, derechos y responsabilidades, señaladas en la Constitución, la ley y en el reglamento, designadas o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.”

A pesar de que la demandante solamente cuestiona la asignación de funciones por parte de

funcionarios investidos de autoridad, conviene anotar que la Constitución no define lo que ha de entenderse por “empleo”, sin embargo se refiere a él en distintos cánones, citemos a manera de ejemplo los artículos 122, 125, 127, 128, 180, 189, 300, 305, 313, 315; y en otros, lo utiliza como sinónimo de cargo (arts. 40-7, 99, 129, etc.).

Así las cosas compete al legislador señalar el significado y alcance de las expresiones que consagra en el ordenamiento con el fin de aclarar o precisar conceptos en bien de la seguridad jurídica.

6.4.2 Asignación de funciones a los empleos del sector central de la administración pública.

En atención a la forma como se ha planteado la acusación, es necesario responder, en primer término la siguiente pregunta: ¿a quién compete de acuerdo con la Constitución asignar funciones a los distintos empleos del sector central de la administración ?

El Estatuto Superior establece en su artículo 150-7 como tarea privativa del legislador la de señalar la estructura de la administración nacional; crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, “señalando sus objetivos y estructura orgánica”, (subraya la Corte). Por su parte al Presidente de la República se le asignan las funciones de: crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales (subraya la Corte) y fijar sus dotaciones y emolumentos.

De otro lado, el artículo 122 ibidem, que la demandante considera infringido, prescribe: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento…”

De conformidad con estos preceptos constitucionales corresponde al legislador al fijar la estructura de la administración y, en consecuencia, al crear una determinada entidad (ministerio, departamento administrativo, superintendencia, establecimientos públicos, etc) señalar las funciones generales u objetivos que debe cumplir ésta, al igual que las distintas dependencias que la conforman. De otro lado, compete al Presidente de la República, dentro del marco señalado por la ley, fijar las funciones de cada uno de los empleos que requiera la administración central, actividad que cumple por medio de decretos. En desarrollo de esta atribución el Gobierno Nacional expide el denominado Manual General de Funciones, que contiene la descripción en forma genérica de las tareas que se asignan a cada cargo de dicho

sector de la administración pública, según su denominación.

Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes. Dichos manuales deben ser refrendados por el Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública, según lo ordena el artículo 9o. de la ley 190 de 1995, cuyo texto es el siguiente:

"Dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley las entidades públicas elaborarán un manual de funciones en el cual se especifiquen claramente las tareas que debe cumplir cada funcionario de la entidad. Aquellas que dispongan de manual de funciones, deberán asegurar que respecto de cada servidor público se precisen de manera clara sus funciones.

Las funciones asignadas serán comunicadas a cada empleado, quien responderá por el cumplimiento de las mismas de acuerdo con la ley, el reglamento y el manual."

Igualmente, cabe agregar que es la misma Constitución la que en su artículo 211 permite la delegación de funciones en los Ministros y en subalternos o en otras autoridades, cuando expresa: "La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcalces y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades (…)". Y que el artículo 189-17 autoriza al Presidente para "distribuir los negocios, según su naturaleza, entre ministerios, departamentos administativos y establecimientos públicos."

En este orden de ideas, nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquiera otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público, en este caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el manual general de funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo.

Finalmente, debe señalar la Corte que en algunos casos y en relación con ciertos empleos v.gr. Presidente de la República, Procurador General de la Nación. Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, etc, es la misma Constitución la que les asigna sus funciones, dejando a la ley solamente la determinación de aquellas otras que sean indispensables para el debido ejercicio del cargo.

6.4.3 El alcance de la expresión "Reglamento" contenido en el artículo 122 de la Constitución

Como la impugnante le atribuye a la expresión reglamento contenida en el artículo 122 un alcance restringido al señalar que éste es exclusivamente el expedido por el Presidente de la República, es preciso aclarar que cuando la Constitución alude en la citada norma a dicha expresión, se refiere no sólo a los decretos reglamentarios que corresponde expedir al Presidente como atribución constitucional propia, sino también a una serie de actos de diversas formas: resoluciones, circulares, instrucciones, órdenes, etc, provenientes de las autoridades administrativas jerárquicamente inferiores.

El reglamento, ha sido definido por la doctrina, como el conjunto de normas generadoras de situaciones jurídicas generales, dictadas por la Administración, o por los distintos organismos del Estado o del Poder Público, que no ostentan la potestad legislativa. Algunos doctrinantes los clasifican en: "Reglamentos Ejecutivos o secundun legem" y "Reglamentos Independientes o praeter legem". Los primeros son "los que se dictan en ejecución de una ley preexistente, función muy amplia que comprende tanto los reglamentos que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales, cuanto aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha, disponiendo los instrumentos técnicos necesarios……la característica básica es que están inmediatamente ligados a una ley, a sus preceptos concretos, o a un conjunto de leyes determinadas a cuyo desarrollo o ejecución se provee". Los segundos "son aquéllos que se dictan sin una ley previa a cuya ejecución se atiende. No son, claro está reglamentos contra legem, prohibidos por el principio de jerarquía normativa, sino reglamentos que no tienen como finalidad el desarrollo de normas legales previas en la materia de que se trate, que no aparecen complementarios de una ley, sino que regulan materias de las que no se ha ocupado el legislador o de las que se ha ocupado de manera fragmentaria."1

Otros autores los clasifican en: “Reglamentos Jurídicos o Normativos” y “Reglamentos Administrativos o de Organización”. Los jurídicos “son aquellos que tienen por objeto crear un derecho nuevo o modificar el derecho existente en cuanto a los derechos y deberes de los ciudadanos: son reglamentos con efectos ad extra de la propia Administración Pública, reglamentos que afectan a los ciudadanos en cuanto tales y que se dictan en virtud de la relación general de sujeción que existe entre ellos y el poder público, de la llamada relación de supremacía (policía, sanidad), que afectan a los ciudadanos en cuanto tales, no en cuanto funcionarios ni en cuanto usuarios de un servicio público o sujetos sometidos a un vínculo especial con la administración, como el que deriva del servicio militar o de la condición de preso”. Los reglamentos administrativos son “aquellos que la Administración dicta en ejercicio de su potestad reglamentaria, o bien en virtud de las llamadas relaciones especiales de sujeción. En este caso el ciudadano sólo aparece como destinatario de la norma reglamentaria en la medida en que en él concurre una relación especial de sujeción, distinta de la común y general.”2

La Constitución consagra en el artículo 189-11 la llamada potestad reglamentaria, al definir las competencias del Presidente de la República: “Corresponde al Presidente de la República:……’Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes'”. Así las cosas, dicho funcionario no requiere de autorización alguna para desarrollar dicha actividad pues ésta se deriva directamente de la Carta.

Sin embargo, la Constitución alude al Reglamento en otros preceptos, por ejemplo en el artículo 151 al ordenar que por medio de ley orgánica se expida el “Reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras”, los cuales difieren de los reglamentos de la administración.

También aparecen los reglamentos que debe expedir el Consejo de la Judicatura “para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador” (art.257-3); y los que debe expedir la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral dentro del campo de su organización interna (arts. 235-6, 237-6, 241-11 y 264-11), entre otros.

Cuando la Administración dicta un reglamento administrativo “está actuando en su propio campo y ejercitando su propio poder, de modo que, en principio, no necesita una autorización legal para dictar esa clase de normas y dispone de un margen de libertad mas amplio. La administración, se dice, ejerce aquí un poder de autodisposición. Por el contrario, cuando dicte un reglamento jurídico la administración está ejerciendo un poder sobre los demás sujetos y, por ello, su legitimación es más débil. La administración necesita en este caso una autorización legal y se mueve en márgenes más estrechos”.3

En este orden de ideas, debe precisar la Corte que cuando el artículo 122 exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al manual general de funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad.

Restringir exegéticamente la interpretación de la citada norma constitucional para admitir que la asignación de funciones únicamente procede por medio de ley o decreto expedido por el Presidente de la República, sería desconocer que el legislador por muy acucioso que sea no puede llegar a regular esta materia con una minuciosidad y detalle tal para señalar en forma taxativa uno a uno los asuntos que compete cumplir a cada uno de los servidores del Estado, aspectos que necesariamente deben ser regulados por la misma administración. Además con ese criterio se atentaría contra los principios de eficacia, economía y celeridad que orientan la función administrativa, la cual se cumple mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (art. 209 C.N.); e iría contra toda lógica que los superiores jerárquicos no pudieran asignarle otras funciones inherentes a su cargo a los empleados de su dependencia, por no estar expresamente contenidas en una ley o decreto, lo que en últimas entrabaría la administración y, por ende, la eficaz prestación del servicio público.

Lo que sí quiere dejar en claro la Corte es que la generalidad debe ser que las funciones de los distintos empleos públicos se encuentren detalladas o precisadas, en la forma más completa posible, en el manual específico de funciones de cada entidad y, la excepción la fijación de otras por parte de los superiores jerárquicos, para evitar abusos tanto de la administración como del mismo empleado.

En consecuencia, la disposición acusada será declarada exequible por no infringir mandato constitucional alguno.

6.4.4 Planta global y redistribución automática de la misma

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del decreto 1647 de 1991, objeto de demanda, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, tiene un sistema de planta de personal global y flexible, que consiste en "un banco de cargos para toda la entidad que debe distribuir el Director, en función de las necesidades del servicio, entre las distintas dependencias o municipios y ubicar a los funcionarios en las mismas." Por su parte, el inciso primero del artículo 25 del mismo ordenamiento, también acusado, consagra la redistribución automática de la planta, es decir, que "la ubicación de un funcionario de carrera en una dependencia diferente a aquella en la cual se encuentra ubicado su cargo, implica la automática redistribución de la planta para ubicar el cargo respectivo en dicha dependencia."

De acuerdo con la Constitución, como ya se anotó, corresponde al Presidente de la República crear, fusionar y suprimir los empleos que demande la administración central, de acuerdo con lo que al respecto haya dispuesto la ley (art. 189-14). En ejercicio de esta atribución el Presidente de la República expide los decretos correspondientes en los que se establece la planta de personal de cada entidad.

Para el caso de estudio la planta de personal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales está contenida en el decreto 1005 de mayo 31 de 1993.

El sistema de planta global que según la norma demandada consiste "en un banco de cargos para toda la entidad que debe distribuir el Director, en función de las necesidades del servicio, entre las distintas dependencias o municipios y ubicar a los funcionarios en las mismas.", no implica como lo sostiene la demandante que la planta de personal no sea fija, lo que ocurre es que se agrupan los empleos de acuerdo con su denominación para ser posteriormente distribuídos por la autoridad competente, de acuerdo con la dependencia y el área de trabajo, por ejemplo: si en la planta de personal existen 50 técnicos en ingresos públicos; bien puede el Director asignar algunos de ellos a una determinada sección o división de la misma entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Una forma correcta de entender este sistema de “planta global y flexible” la ilustra adecuadamente el ejemplo sugerido por la representante de la DIAN, en su escrito de intervención dentro de este proceso:

“Así, si la División Operativa de una Administración cuenta con (5) profesionales para el desarrollo de un programa específico de fiscalización y la magnitud del mismo exige (10) profesionales, es posible a través de la planta flexible tal incremento, ubicando en dicha dependencia los profesionales que faltan, teniendo en cuenta que ellos siguen siendo titulares del cargo en el cual han tomado posesión, pero asumen la función que por ley le corresponda a la respectiva dependencia” (folio 55).

El sistema de planta global y flexible, al igual que la asignación y reasignación de funciones, ya fue objeto de análisis por parte de esta Corporación y encontrada acorde con la Constitución, en la sentencia C-089A de 1994, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, cuyos apartes pertinentes se transcriben en seguida:

“….una vez determinada la planta global de personal -que por cierto responde a un manejo moderno y eficiente de la administración pública- por parte del Presidente de la República, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en su calidad de ‘jefe de la administración de su respectiva dependencia’, según lo prevé el artículo 208 constitucional, puede distribuir esa planta global, así como asignar y reasignar funciones. Estimar lo contrario, significaría que todo manejo administrativo y toda fijación de responsabilidades en cualquier entidad del Estado requeriría de la actuación del Presidente de la República, lo que llevaría a una parálisis en el ejercicio de las funcines públicas de la rama ejecutiva.”

El manejo de personal que se consagra en los artículos 22 y 25, inciso primero, del decreto 1647 de 1991, materia de impugnación, responde a la necesidad que tiene el Ejecutivo de dinamizar la gestión pública. La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rigidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte, desconociendo, de

paso, el artículo segundo de la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Preocupa a la actora -con plausible interés- que a un funcionario público lo puedan trasladar a otra dependencia a desempeñar funciones que desconoce. Sin embargo, ello no es así, pues la flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla, pues, siguiendo el ejemplo anotado, si se trata del cargo de "Técnico en ingresos públicos" su función siempre será la misma, sin interesar la dependencia a la cual pertenezca. Los artículos demandados en ningún momento facultan a obrar de manera distinta.

Desde luego, es claro que las conductas en que pudiese incurrir un funcionario investido de autoridad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que excediera la flexibilidad en el manejo de personal en perjuicio de sus subordinados, y que incurriera en ejercicio abusivo del ius variandi o en violación de sus derechos a la igualdad o al trabajo, corresponde conocerlas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en cada caso concreto y a la Procuraduría General de la Nación para efectos de la responsabilidad disciplinaria, mas no a la Corte Constitucional.

La planta de personal global y flexible, de acuerdo con las consideraciones expuestas, no es contraria a lo dispuesto en el artículo 122 del Estatuto Superior y, por el contrario, constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho.

En consecuencia, los artículos 3, 22 y 25 inciso primero, del decreto-ley 1647 de 1991, aquí examinados, serán declarados exequibles por no vulnerar el Estatuto Máximo.

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

R E S U E L V E:

Primero: INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto con respecto a los artículos 6º, 23, 26, 28 y 38 del decreto-ley 1648 de 1991, y 26 y 28 del decreto-ley 1647 de 1991.

Segundo: DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 3º, 22 y 25 inciso primero, del decreto-ley 1647 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes, Ignacio de Otto, Editorial Ariel, Barcelona, 1993, págs 215 y ss.

2 ibidem

3 idem