C-527-94

Sentencia No. C-527/94

NORMA DEROGADA

Esta Corporación ha sostenido que es competente para conocer de disposiciones que han perdido vigencia, como quiera que la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, que ordena el artículo 241 superior, obliga a que la Corte se pronuncie de fondo sobre normas cuyos efectos jurídicos puedan eventualmente dilatarse en el tiempo1. Por ello, como la ley que ha sido demandada sigue produciendo efectos jurídicos, a pesar de ya haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 5º para su ejecución, procede un fallo de mérito

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Actividad legislativa/LEY-Remisión a otra ley

Es propio de la actividad legislativa que el Congreso se remita a otras normas o reitere el contenido de otras leyes, y no por ello desborda sus competencias constitucionales. No es entonces de recibo el argumento del demandante, según el cual, la ley acusada es inconstitucional porque el artículo 150 de la Carta no prevé expresamente que una ley del Congreso pueda remitirse a otras leyes.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

El órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Facultad de crear,suprimir y fusionar cargos/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad de crear, suprimir y fusionar cargos

La Constitución confiere al Congreso la cláusula general de competencia. Por ello, incluso si no existiera ninguna otra norma que regulara la materia, podría concluirse que, en virtud de esta cláusula general de competencia, el Congreso es el ente sobre el cual recae la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Control Político

La Constitución ha establecido entonces un control político de la estructura administrativa de la Contraloría en cabeza del Congreso, sin que ello signifique que el Contralor esté desprovisto de instrumentos para incidir sobre la planta de personal de la entidad. De un lado, la Corte considera necesario precisar que la ley que regula la estructura y crea, fusiona o suprime los empleos de la Contraloría no es de iniciativa exclusiva del Gobierno. En efecto, ya anteriormente se mostró que esta ley no corresponde a aquellas que determinan la estructura de la administración nacional, por lo cual ésta puede ser expedida o reformada a iniciativa de los miembros de cualquiera de las Cámaras o del propio Contralor General de la República. Por ello, si el Contralor considera necesario crear, suprimir o fusionar empleos puede presentar al Congreso proyectos de ley sobre el tema. De otro lado, el Contralor tiene la facultad de resdistribuir internamente los cargos establecidos por la Ley, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Contraloría General.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Delegación de la facultad de suprimir,fusionar y crear cargos

Es inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del Presidente de la República y, a través de ley orgánica, a las entidades territoriales. Claro está que por tratarse de la reestructuración de la Contraloría General -órgano autónomo del orden nacional-, mal podría delegarse tal función en entidades territoriales, por lo cual la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría sólo puede ejercerla el Congreso directamente o, excepcionalmente, mediante delegación al Presidente de la República a través de facultades extraordinarias y pro-témpore.

SUPRESION DE CARGO

El derecho a la estabilidad y a la promoción según los méritos de los empleados de carrera

no impide que la administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos.

Para determinar la procedencia o no de la indemnización en caso de supresión de cargos públicos es necesario distinguir entre los empleados de libre nombramiento y remoción, y empleados de carrera. Para quienes eran de libre nombramiento y remoción, no es constitucional el establecimiento de la indemnización. En efecto, como tales empleados no tienen los derechos propios de quienes están incorporados a la carrera administrativa, y por ello establecer una indemnización implica "reconocer y pagar una compensación sin causa a un funcionario, que dada la naturaleza de su vínculo con la administración, puede, en virtud de la facultad conferida por la ley al nominador, ser desvinculado sin que se le reconozcan derechos y prestaciones sociales distintas de aquellas con las que el Estado mediante la ley ampara a esta clase de servidores públicos". Por el contrario, con respecto a los empleados retirados del servicio pero que estaban protegidos por la carrera, no hay la menor duda de que se ha ocasionado un daño que debe ser reparado.

CARRERA ADMINISTRATIVA-Incorporación

Gracias a la Constitución de 1991, la regla general en el sector público es el sistema de carrera, por lo cual todos aquellos servidores públicos que ocupen cargos que sean de carrera administrativa y reúnan los requisitos para el empleo, tienen derecho a solicitar su incorporación a ella. Además, esta Corporación ha señalado que el Legislador no puede excluir cargos de la carrera administrativa de manera caprichosa sino que tal exclusión debe estar fundamentada en la naturaleza misma del empleo.

CARGO PUBLICO-Estabilidad

La obligación de las entidades públicas es proveer los cargos de carrera con funcionarios de carrera, los cuales, como lo ha reiterado la Corte, tienen derecho a la estabilidad, siempre y cuando cumplan diligentemente con sus obligaciones.

SUPRESION DE CARGO/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Vulneración/CONTRALORIA GENERAL DE LA

REPUBLICA-Personal Técnico

Un trato diferente no implica automáticamente una violación de la igualdad, siempre y cuando el Estado persiga objetivos constitucionales legítimos, y la diferencia de trato constituya un medio adecuado, proporcionado y razonable para la consecución de tal objetivo. Ahora bien, como bien lo señala la jefe jurídica de la Contraloría General, la expedición de la Constitución de 1991, al abolir el control previo, hizo que la mayoría de los funcionarios técnicos de grado 1º y 2º quedaran sin funciones, por cuanto ellos eran en gran parte los encargados de cumplir ese control previo. En tales circunstancias, la Corte considera que la supresión de esos cargos no es violatoria del principio de igualdad sino una consecuencia razonable de la reestructuración de la Contraloría, para ajustarla al nuevo ordenamiento constitucional, por lo cual el artículo 1º será declarado exequible.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE/MORA EN EL PAGO DE INDEMNIZACIONES

Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas se deben ceñir a la buena, por lo cual debe entenderse que la administración procederá a liquidar tales indemnizaciones dentro de un plazo razonable, como es su deber constitucional. Es más, el ordenamiento legal colombiano ha establecido, por medio del decreto 797 de 1949, un término de 90 días para la liquidación de los salarios, las prestaciones y las indemnizaciones que se adeuden a los trabajadores oficiales con motivo de la terminación del contrato de trabajo. Aunque este artículo se refiere sólo a los trabajadores oficiales, la Corte Constitucional ha entendido que, sin ser una camisa de fuerza, este término legal es un ejemplo del plazo razonable con que cuenta la administración para efectuar este tipo de liquidaciones frente a los empleados públicos.

CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia de control oficioso/COSA JUZGADA RELATIVA

No corresponde a esta Corporación efectuar una revisión oficiosa de las leyes ordinarias, sino un control de aquellas normas que han sido expresamente demandadas por un ciudadano. Y presentar en debida forma una demanda implica no sólo transcribir la norma legal acusada sino también que el actor formule las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. Esta Corporación ha considerado que cuando existe un ataque general contra una ley pero no ataques individualizados contra todos los artículos de la misma, la vía procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación global no

prospere. En tales eventos, lo procedente es declarar constitucionales los artículos contra los cuales no hay acusación específica, pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia. Esto sucede en este caso, por lo cual, frente a tales artículos, la Corte limitará el alcance de la cosa juzgada constitucional; ellos serán declarado exequibles, pero únicamente por las razones expresamente estudiadas en esta sentencia.

REF: Demanda No. D-613

Normas acusadas: Ley 73 de 1993.

Actor: Mariano López Martínez.

Temas: – El sentido de la cláusula general de competencia legislativa radicada en el Congreso

– Las atribuciones y funciones legales de los órganos estatales no pueden modificar la estructura del Estado prevista por la Constitución.

– El Legislador es el titular de la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría, la cual no puede delegar en el Contralor General.

– Carrera administrativa y efectividad de los derechos fundamentales.

– Supresión de cargos públicos e indemnización.

– Procedencia de la cosa juzgada relativa en caso de acusación global de una ley.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz,

Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Mariano López Martínez presenta demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 73 de 1993.

1. Del texto legal objeto de revisión.

La Ley 73 de 1993 preceptúa lo siguiente:

LEY 73 DE 1993

(Septiembre 9)

Por la cual se dictan normas para el retiro compensado de funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA

ARTICULO 1º.- Campo de aplicación. La presente Ley se aplicará a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República actualmente vinculados en los niveles técnico grados 1 y 2.

ARTICULO 2º.- Retiro con derecho a indemnización. Los funcionarios de la Contraloría General

de la República, escalafonados en Carrera Administrativa, a quienes se les suprime el cargo de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República por el artículo 56 de la ley 42 de 1993 como consecuencia de la reestructuración de la entidad, tendrán derecho a la siguiente indemnización:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el funcionario tuviere un tiempo de servicio continuo no mayor a un año.

2. Si el funcionario tuviere un (1) año o menos de cinco (5) años de servicio continuo se le pagarán cuarenta y cinco (45) días por el primer año y quince (15) días por cada año adicional y proporcionalmente por fracción.

3. Si el funcionario tuviere cinco (5) años y menos de diez (10) años de servicio continuo se le pagaran cuarenta y cinco (45) días por el primer año y veinte (20) días por cada año adicional y proporcionalmente por fracción.

4. Si el funcionario tuviere diez (10) años o más de servicio continuo y menos de quince (15) se le pagarán cuarenta y cinco (45) días por el primer año y cuarenta días por cada año adicional y proporcionalmente por fracción.

5. Si el funcionario tuviere quince (15) años o más de vinculación continua se le pagarán cuarenta y cinco (45) días por el primer año y cincuenta (50) días por cada año adicional y proporcionalmente por fracción.

ARTICULO 3º.- Empleados públicos. Para los mismos efectos señalados en el artículo anterior, los empleados públicos no escalafonados en carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República en el artículo 56 de la Ley 42 de 1993 en la entidad, tendrán derecho a recibir los mismos beneficios previstos para lo cual bastará reunir el requisito de tiempo de servicio que la norma establece.

ARTICULO 4º.- Factor salarial. La indemnización, la bonificación no constituye factor de salario para ningún efecto legal y éste se liquidará con base en el salario promedio causado durante el último año de servicio.

Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los

siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.

2. La prima técnica.

3. Los dominicales y festivos.

4. Auxilios de alimentación y transportes.

5. La prima de navidad.

6. La bonificación por servicios prestados.

7. La prima de servicios.

8. La prima de vacaciones, y

9. Los incrementos por jornada nocturna o en días de descanso obligatorio.

ARTICULO 5º.- Plazo para ejecución. El Contralor General de la República, dará aplicación a la presente Ley dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su sanción.

ARTICULO 6.- Continuidad del servicio. Para los efectos previstos en el régimen del retiro con indemnización o con bonificación, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado público con la Contraloría General de la República.

ARTICULO 7º.- Incompatibilidad con las pensiones. A los empleados y funcionarios a quien se le suprima el cargo como consecuencia de la reestructuración de la entidad y que en el momento de la supresión del cargo o empleado tengan causados el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar la indemnización o bonificación a que se refiere esta Ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior se paga una indemnización y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o la bonificación, más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario, se descontará periódicamente de

la pensión en el menor número de mesadas legalmente posible.

ARTICULO 8º.- Compatibilidad de las pensiones sociales. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7º de la presente Ley, el pago de la indemnización o de la bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el funcionario o empleado público retirado.

ARTICULO 9º.- Pago de las indemnizaciones y de las bonificaciones. La indemnización o la bonificación según el caso, deberá ser cancelada a cada beneficiario en efectivo por la Tesorería General de la entidad dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del acta de liquidación del mismo.

ARTICULO 10.- Exclusividad del pago. La indemnización o bonificación a que se refieren los artículos anteriores, se reconocerá únicamente a los funcionarios y empleados públicos que estén vinculados a la Contraloría General de la República antes de treinta (30) de abril de 1993.

ARTICULO 11. Vinculación a entidades fiscalizadas. Los funcionarios y empleados públicos de la Contraloría General de la República que hayan sido indemnizados o hayan recibido bonificación por efecto de la presente Ley, podrán ser vinculados a la entidad donde hayan ejercido el control fiscal o a cualquier entidad pública, entendiéndose la nueva vinculación diferente y con solución de continuidad.

ARTICULO 12.- Nueva vinculación a la Contraloría. Los funcionarios que hayan sido objeto de la indemnización o bonificación en virtud de la presente Ley, no podrán vincularse nuevamente a la Contraloría General de la República antes de cinco (5) años de su desvinculación a menos que el nuevo ingreso se haga mediante concurso público para cargos de carrera administrativa o sea elegido Contralor General de la República.

ARTICULO 13.- Transitorio. Facúltase al Contralor General de la República por un plazo no mayor de 120 días contados a partir de la fecha de sanción de la presente Ley, para que pueda adelantar conciliación en materia laboral, con aquellos funcionarios y empleados que habiendo sido desvinculados de entidad entre el primero (1º) de enero de 1993 y la fecha de

sanción de la presente Ley y cuyo cargo se suprima en la reestructuración hubieren iniciado acción ordinaria de reclamación, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

ARTICULO 14.- Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

JORGE RAMÓN ELIAS NADER

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

FRANCISCO JOSÉ JATTIN SAFAR

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

DIEGO VIVAS TAFUR

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a 9 de septiembre de 1993.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

RUDOLF HOMMES RODRÍGUEZ.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera que las normas demandadas violan los artículos 13, 16, 25, 29, 53, 114, 125, 150 numeral 1º y 267 de la Constitución Política, con base en los siguientes argumentos:

El demandante expresa que el Contralor General de la República no realizó la reestructuración, con sujeción al artículo 267 de la Carta y al artículo 56 de la ley 42 de 93, ya que debió adelantar una reestructuración técnico legal a través de actos administrativos. Según el actor, tal situación no se presentó y la ley demandada directamente ordenó la indemnización de los funcionarios que ocupaban los cargos de Revisores Técnicos Grados 1 y 2.

De otro lado, el ciudadano López Martínez afirma que la ley acusada viola el artículo 150 superior. Según su criterio, el Congreso de la República dictó la Ley 73 de 1993, la cual en lugar de derogar el artículo 56 de la Ley 42 de 1993, lo menciona en sus arts. 2º y 3º. El accionante considera que este hecho constituye una violación del Art. 150 de la C.N., debido a que el Congreso puede hacer las Leyes para interpretarlas, reformarlas y derogarlas, situación que no se presenta al decretar esta ley demandada, "dándose en esa forma un ordenamiento sobre otro, que no es interpretación la una de la otra; no es reforma, ni la deroga tan siquiera tácitamente, sino por el contrario se remite a dicha Ley 42 de Enero/93".

El ciudadano López Martínez asegura que hubo discriminación arbitraria, lo cual atenta contra los artículos 13, 25 y 29 constitucionales, ya que la ley ordenó el retiro de los servidores públicos antes mencionados, sin tener en cuenta que existían dentro de la planta de personal de la Contraloría otros que ocupaban los cargos de Revisores Técnicos 3 y 4, los cuales no fueron retirados del servicio a pesar de cumplir las mismas funciones de los anteriores .

En relación con la carrera administrativa, el ciudadano Mariano López Martínez sostiene que en virtud de la Ley 27 de 1992 "los empleados de la Contraloría General de la República se encontraban amparados por el derecho al ingreso a la carrera, y si hubo omisión por parte del nominador en establecer las calidades dentro de los términos de 6 meses fijados por la norma, este error de la administración de acuerdo a la misma Constitución (artículo 6º), no puede remitirse al particular o administrado". De esa manera, considera el accionante, se desconocen "otros derechos fundamentales como el del trabajo en condiciones justas, como del debido proceso, incluso el de libre desarrollo de la personalidad consagrado en el artículo 16 de la C.N".

El actor manifiesta que el Contralor General de la República, antes de dictarse la Ley de la estructura de la Contraloría General, "procedió a retirar a los funcionarios que ocupaban los cargos de Técnicos Grados 1 y 2, por medio de una simple Resolución de retiro del servicio". De esa manera, según el accionante, "viene a constituirse en un despido MASIVO" que vulnera el artículo. 125 superior.

El accionante afirma que en este caso se pueden aplicar los mismos argumentos utilizados por la Corte Constitucional para declarar inexequible el Decreto No. 1660 de 1991, por medio de la sentencia C-479/92, de la cual cita extensos apartes.

Fuera de los anteriores argumentos globales, el demandante formula acusaciones específicas contra dos artículos. Así, el inciso primero del artículo 7º establece que el pago de bonificaciones e indemnizaciones a aquellos empleados a quienes se les suprima el cargo es incompatible con el reconocimiento de una pensión. En ese orden de ideas, considera el ciudadano López Martínez que el inciso segundo de tal artículo es inexequible, ya que hace soportar a los ciudadanos los errores de la administración, puesto que establece que si "se paga una indemnización y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o la bonificación, más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario, se descontará periódicamente de la pensión en el menor número de mesadas legalmente posible." Igualmente considera inexequible el artículo 9º, por cuanto éste establece que el pago de la indemnización o la bonificación se hará "dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del acta de liquidación del mismo". Según el accionante, esto permite que la administración se tome el mayor tiempo posible, con lo cual se viola el artículo 25 de la Carta, al no fijar un término más perentorio, "el que podía ser a partir de la desvinculación".

3. Intervención de la Contraloría General de la República.

La ciudadana María Cristina Zea de Durán, Jefe Jurídica de la Contraloría General de la República, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la Ley 73 de 1993.

La precitada ciudadana inicialmente observa que "con la expedición de la ley atacada queda establecido por medio de lectura del texto, que la finalidad de la norma fue crear una modalidad de retiro compensado, tanto para empleados escalafonados en carrera

administrativa, como para los que no estaban cobijados por esta situación laboral".

La ciudadana Zea de Durán afirma que "el Congreso de la República mediante la Ley 73 de 1993 dictó las normas relativas al retiro compensado de funcionarios de la Contraloría General especialmente dirigida a los Revisores de Documentos Nivel Técnico Grados 1 y 2. La precitada Ley, en su artículo 2º al remitirse al artículo 56 de la Ley 42 de 1993, está interpretando el alcance de dicho artículo, por lo cual la facultad otorgada al señor Contralor en su parágrafo, de reglamentar, adecuar la estructura de la Contraloría General e introducir las modificaciones que considere convenientes mientras se expide la Ley de reestructuración de la Contraloría, conlleva como lo señala el artículo 2º de la Ley 73 de 1993, la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos como consecuencia de la reestructuración de la Entidad. Por lo tanto en este sentido el artículo 56 de la Ley 42 de 1993 y el artículo 2 de la Ley 73 de 1993 son normas que se complementan necesariamente".

La ciudadana Zea de Durán entiende que debido al artículo 267 constitucional "una gran mayoría de funcionarios en especial los equivalentes al grado de Nivel Técnico 1 y 2, encargados de ejercer el control fiscal previo, quedaron automáticamente sin funciones", por lo cual la entidad debió suprimir tales empleos. Según el demandante, la Ley 73 vino "en forma positiva a conceder una, porque no decirlo, justa indemnización a los funcionarios escalafonados en carrera administrativa, que forzosamente hubieren de ser desvinculados por carecer de funciones, en aras tal vez de una positiva interpretación de la tan mentada justicia social que establecen todas las normas al respecto".

Agrega la ciudadana Zea de Durán que "en ningún momento se procedió con la expedición de la norma atacada a establecer un sistema discriminatorio para los funcionarios de la Contraloría General de la República, sino más bien se dio inicio al plan de reestructuración general de la entidad sin rebasar ninguna ley presupuestal, pues es sabido que actualmente ningún proyecto de ley es aprobado por el Congreso, sin que tenga el rubro presupuestal correspondiente. Reestructuración que se está llevando a cabo dentro de este Ente Fiscal, precisamente en concordancia y cumplimiento de la ley 106 de diciembre 30 de 1993, por lo cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la carrera administrativa especial y se dictan

otras disposiciones".

La ciudadana María Cristina Zea de Durán asevera que "es necesario apreciar, que el artículo 122 de la C.N. preceptúa: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento". Por lo tanto la Ley 76 de 1993 procedió a suprimir los cargos que quedaron sin funciones en la Contraloría General".

Añade la ciudadana antes citada que "en cuanto a la presunta violación del artículo 125 de la C.N. expresada por el actor, se aprecia que si bien es cierto, la ley 27 de 1992, es una norma de carácter general, ésta no es aplicable a empleados públicos con regímenes especiales, salvo en aquellos casos en los cuales las normas específicas hacen expresa remisión a ella. Así lo ha manifestado el Honorable Consejo de Estado en concepto de agosto 31 de 1993, radicación 534".

De otra parte, la mencionada ciudadana encuentra que "conforme al inciso 2º del artículo 125 de la C.N., el retiro de funcionarios públicos se hará: "por calificación no satisfactoria en desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la Ley". Precisamente, conforme a este inciso se realizó el plan de retiro compensado para aquellos funcionarios (Revisores de Documentos Nivel Técnico Grado 1 y 2) a quienes se les suprimió el cargo en cumplimiento del mandato de la Ley 73 de 1993, por lo tanto el legislador obró de acuerdo a este canon constitucional al expedir la norma que intentan derribar dentro de esta acción, pues señaló a través de la Ley en comento una nueva causal de retiro. El hecho que la Ley 27 de 1992, en principio no se hubiera aplicado a los funcionarios de la Contraloría General, por encontrarse ésta en proceso de reestructuración, debido a la supresión del control fiscal previo, no genera inconstitucionalidad alguna frente a la ley acusada. Es de advertir que a los funcionarios a quienes se les aplicó la Ley 73 de 1993, no estaban escalafonados en la carrera administrativa de la entidad".

Por lo anterior, la ciudadana María Cristina Zea de Durán, Jefe Jurídica de la Contraloría General de la República, solicita que se declare la constitucionalidad del texto legal en revisión.

4. Del concepto del Procurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar la exequibilidad de la Ley 73 de 1993, a excepción de su artículo 3º, respecto del cual se solicita su inexequibilidad.

Comienza el Ministerio Público por estudiar si en este caso procede o no un fallo de fondo de la Corte. Según el Procurador, la consagración de un plazo de ejecución (4 meses siguientes a la sanción de la ley, según su artículo 5º) para poner en marcha las modalidades del retiro con indemnización consagradas en la Ley podría hacer pensar que se trata de una normativa con vigencia determinada que ya habría agotado sus efectos, por lo cual el "fallo sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad aparecería inane". Sin embargo, la Vista Fiscal considera que la Corte debe pronunciarse de fondo, por las siguientes razones:

"- Estamos ante un clásico evento en el que se exige una directriz doctrinal dirigida a quienes intervienen en el proceso de creación de las leyes.

– Porque a pesar de las normas funcionales y operativas que existen en la ley (arts. 4 a 13 de la Ley acusada) las sustantivas prevén situaciones que desconocieron garantías constitucionales frente a las cuales es preciso una motivación de fondo.

– No puede ignorarse tampoco que a pesar del plazo operativo contemplado para que el Contralor desarrolle las disposiciones de la ley y para realizar las conciliaciones promovidas por funcionarios desvinculados de la entidad, es posible que ambos casos hayan ameritado más tiempo, y dada la eventual prolongación de sus efectos, sea útil sobre todo, frente a la segunda situación, un fallo de mérito en este asunto.

– Porque es preciso poner cortapisas, aún cuando sea con fallos pedagógicos y tardíos, a la mala costumbre del legislador de utilizar leyes de vida efímera que violan flagrantemente la Constitución".

En seguida, la Vista Fiscal manifiesta que "utilizando la facultad consagrada en el artículo 150-7 de la constitución Política, el Congreso expide la Ley 73 de 1993, regulando el retiro compensado de funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República, en cuyo espacio se dispuso dar aplicación al artículo 56 suprimiendo algunos cargos como consecuencia de la reestructuración de la Entidad y procediendo a indemnizar en debida forma".

De la misma manera, el Procurador General explica que “la presente ley se dirigió a los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República vinculados en los niveles técnicos grados 1 y 2 a quienes se les suprimió el cargo de acuerdo con la facultad otorgada al Contralor de modificar la estructura de la Contraloría. De la lectura de los artículos 2º y 3º de la Ley acusada, se infiere que la categoría de los funcionarios mencionados (los vinculados a los niveles técnicos grados 1 y 2) debía hacerse extensiva no sólo a los escalafonados en carrera administrativa, sino también a aquellos que no lo están”.

En ese sentido, el Procurador encuentra que “la indemnización prevista en el artículo 2º está dirigida a los funcionarios escalafonados en carrera administrativa. Tales son los funcionarios que han llegado a obtener la plenitud de los derechos que ofrece esa modalidad de vinculación, siendo la inscripción en el escalafón la que otorga esas garantías”.

Agrega el Procurador General que “los empleados a que se refiere el artículo 3º de la Ley 73 de 1993, son los “no escalafonados en carrera administrativa” y aquí habría que interpretar dicha expresión. El empleado no escalafonado en carrera administrativa podría ser el de libre nombramiento o remoción, o quien ocupando un cargo de carrera no está inscrito en el escalafón. La distinción es procedente puesto que de acuerdo con la sentencia del 27 de noviembre de 1987 del Consejo de Estado aplicable a los regímenes actuales y al presente caso “el advenimiento de una persona a un cargo de carrera no le comunica ipso facto la calidad, por cuanto el acto de designación seguido del ejercicio del cargo no tiene la virtualidad de despojar a la autoridad nominadora de la facultad de remoción discrecional dado que para ingresar a la carrera se requieren condiciones que deben cumplirse previamente. Si ello no ocurre, la condición laboral es la de simple empleado de libre remoción””.

Finalmente, el Ministerio Público sostiene que “atendiendo las características que desde la sentencia C-479 de 1992, se han atribuído a la figura indemnizatoria, podemos concluir que el carácter reparatorio de la indemnización sólo es predicable de los derechos adquiridos para los empleados protegidos por carrera. En relación con los funcionarios que aún no están escalafonados no cabe hablar de derechos adquiridos … así pues, el artículo 3º de la Ley acusada viola la Constitución Política y así se solicitará a la Corte, recordando que las sumas pagadas por concepto de indemnización de funcionarios no escalafonados en carrera administrativa fueron recibidas de buena fe por éstos y soportados además en la presunción

de legalidad que amparaba la norma en su momento. Sin ignorar que conforme a los señalado en la sentencia C-113 de 1992, es exclusivamente la Corte Constitucional la encargada de fijar los efectos de sus decisiones, sugerimos no obstante que la inexequibilidad de esta normas se resuelva a partir del fallo sin efectos retroactivos. Las restantes normas de la Ley, funcionales unas y operativas otras, se ajustan a la Carta y obviamente, de desaparecer el artículo 3º serían predicables sólo de los destinatarios contemplados en el artículo 2º".

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la Ley 73 de 1993, a excepción de su artículo 3º, respecto del cual se solicita su inexequibilidad.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la Ley 73 de 1993, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

2. Procedencia de un fallo de fondo

El Procurador General de la Nación plantea la posibilidad de decretar un fallo inhibitorio en el asunto sub-examine, ya que el artículo 5º de la Ley 73 de 1993 fija un plazo de cuatro meses siguientes a la sanción de la ley para su ejecución. Así las cosas, se estaría ante la concurrencia de causales intrínsecas de cesación de la eficacia legal, por lo cual la sentencia de la Corte debería ser inhibitoria. Sin embargo, el Procurador descarta tal evento debido a que es posible que se haya necesitado más tiempo para el cumplimiento de la ley, y por tanto se presente una prolongación en el tiempo de sus efectos. De la misma forma, considera el Procurador que la Corte ejerce un sistema de control necesario del legislador, aunque sea pedagógico y tardío.

La Corte concuerda con el Procurador en que el término que establece la norma demandada

para su ejecución no constituye un óbice para que sea procedente un fallo de fondo, ya que, a pesar de que ya transcurrieron los cuatro meses, la Ley 73 de 1993 es susceptible de prolongar sus efectos en el tiempo. A guisa de ejemplo, se puede presentar el caso de procesos contencioso-administrativos en los cuales estén enjuiciados actos administrativos que tenían como fundamento la mencionada ley. Ahora bien, esta Corporación ha sostenido que es competente para conocer de disposiciones que han perdido vigencia, como quiera que la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, que ordena el artículo 241 superior, obliga a que la Corte se pronuncie de fondo sobre normas cuyos efectos jurídicos puedan eventualmente dilatarse en el tiempo2. Por ello, como la ley que ha sido demandada sigue produciendo efectos jurídicos, a pesar de ya haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 5º para su ejecución, procede un fallo de mérito sobre la Ley 73 de 1993.

3- Leyes reiterativas y el sentido de la cláusula general de competencia legislativa radicada en el Congreso.

Según el demandante, la ley acusada viola el artículo 150 de la Constitución, por cuanto esta norma faculta al Congreso para interpretar, reformar y derogar las leyes precedentes, pero en ningún caso lo autoriza a "remitirse" a otras leyes. Ahora bien, la Ley 73 de 1993 se "remite" a otra ley, por lo cual el accionante considera que es inconstitucional, ya que el Congreso habría utilizado una facultad que no le está atribuida por la Carta.

La Corte reitera que, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, las facultades de los órganos estatales y de los servidores públicos son regladas, es decir sólo pueden hacer aquello que les esté permitido por el ordenamiento. Así, esta Corporación ya había señalado que "los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes y los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia.3" De esa manera, la Constitución estructura un régimen de derecho que garantiza la seguridad jurídica de los asociados y evita los abusos de poder de parte de las autoridades.

Sin embargo, la Corte no comparte el criterio del demandante, por cuanto considera que es propio de la actividad legislativa que el Congreso se remita a otras normas o reitere el contenido de otras leyes, y no por ello desborda sus competencias constitucionales.

De otro lado, la Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de

competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes" (CP Arts 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países, como el de Francia. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de la V República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (artículo 37 de esa constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al Ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En cambio, en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes", por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.

Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la anterior Constitución, cuyo artículo 76 se iniciaba con el mismo enunciado normativo del actual artículo 150 superior. En efecto, un ciudadano demandó la Ley 58 de 1985 sobre el estatuto básico de los partidos políticos y argumentó que ésta "carecía de respaldo constitucional para su expedición ya que ninguna de las reglas de competencia contenidas en el artículo 76 de la Carta faculta al Congreso para reglamentar los partidos políticos". La Corte Suprema desestimó la petición del actor y precisó:

Por medio de la ley el Congreso expresa su voluntad soberana que se concreta en normas de contenido general, impersonal y abstracto para regular los distintos aspectos de las relaciones sociales. El artículo 76 de la Constitución Nacional, al señalar las atribuciones que corresponde al Congreso adoptar mediante ley, no tiene alcance limitativo de la función legislativa; todo lo contrario, en él se comprenden todas aquellas actividades que el legislador estime necesario regular por ser acordes con el bien público y aptas para la realización de los fines del Estado con la restricción arriba anotada.4″

La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad la desarrollar la Constitución y regular

legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibicione del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.

Por todo lo anterior, no es entonces de recibo el argumento del demandante, según el cual, la ley acusada es inconstitucional porque el artículo 150 de la Carta no prevé expresamente que una ley del Congreso pueda remitirse a otras leyes.

4. Un examen previo necesario: ¿a quién corresponde suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República?

La ley acusada parte del supuesto de que el Legislador puede conferir al Contralor General de la República la posibilidad de crear, suprimir y fusionar cargos en esa entidad. En efecto, los artículo 2º y 3º de la Ley 73 de 1993 establecen que a ciertos funcionarios de la Contraloría General se les suprime el cargo "de acuerdo a las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República por el artículo 56 de la Ley 42 de 1993 como consecuencia de la reestructuración de la entidad". Por ello, a pesar de que el demandante no formula ningún cargo relacionado con este tema, la Corte considera necesario estudiar si puede la ley atribuir tales facultades al Contralor General de la República.

5- Las atribuciones y funciones legales de los órganos estatales no pueden modificar la estructura del Estado prevista por la Constitución.

Una lectura simple de la Constitución puede llevar a concluir que el Legislador tiene la posibilidad de conferir tal facultad al Contralor General de la República, por cuanto la Carta señala que éste tiene entre sus atribuciones "las demás que señale la ley" (numeral 13 del artículo 268 C.P.). Por consiguiente, debido a esa atribución genérica prevista por la propia Carta, podría pensarse que es constitucional que el Contralor General pueda crear, fusionar y

suprimir cargos en ese organismo de control porque la ley expresamente lo autorizó.

La anterior interpretación es insuficiente ya que, cuando la Constitución asigna a la Ley la posibilidad de conferir nuevas funciones o atribuciones a determinados órganos del Estado -como por ejemplo en el caso de la Fiscalía General de la Nación (CP art. 250- 5), el Consejo Superior de la Judicatura (CP art. 256-7 y 257-5), la Procuraduría General (CP art. 10) o la Contraloría- ello no significa que el Legislador pueda modificar la estructura de competencias prevista por la propia Constitución. La ley no puede atribuir funciones a un órgano del Estado que la Constitución ha reservado a otros órganos, por cuanto ello implica que un poder constituido -el Legislador- puede modificar la propia Constitución. Por consiguiente, debe entenderse que el Legislador tiene, en determinados casos, la posibilidad de conferir nuevas funciones y atribuciones a ciertos órganos estatales, pero siempre respetando la estructura del Estado prevista por el Constituyente. Por ello, debe la Corte avocar el siguiente interrogante: ¿ha establecido la Constitución quien es el titular de las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República?

6- El Legislador es el titular de la facultad suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría.

Una breve referencia histórica de la regulación de este tema en el constitucionalismo colombiano es necesaria para responder el anterior interrogante.

Así, el articulado originario de la Constitución de 1886 establecía:

"Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ella ejerce las siguientes atribuciones:

(…)

7. Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones".

Esto significa que en ese ordenamiento constitucional correspondía exclusivamente a la Ley crear, suprimir y fusionar los empleos. La Ley, sólo la Ley, creaba los cargos; una vez creados tales cargos, otras autoridades efectuaban los correspondientes nombramientos.

Ese sistema se mantuvo hasta la reforma constitucional de 1968, la cual varió, en parte, las competencias. Esta reforma estableció que correspondía al Congreso determinar la estructura de la administración creando Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales (artículo 76, 9º.). En cambio, al Presidente de la República, a más de corresponderle designar las personas que debían desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no correspondiera a otros funcionarios o corporaciones, le estaba atribuido crear, suprimir y fusionar los empleos que demandara el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos.

Sin embargo, con respecto a la creación, fusión y supresión de cargos en la Contraloría General de la República y en el poder judicial, la reforma de 1968 no introdujo modificaciones, por lo cual la jurisprudencia entendió que tal facultad se mantenía en el Congreso. Así, con respecto a la Contraloría General, la Sala de Consulta del Consejo de Estado señaló, en 1974, lo siguiente:

"Por lo tanto, es a la Ley a la que corresponde la creación de esos empleos; y si se adopta un sistema de nomenclatura, una escala de remuneraciones, y un régimen de prestaciones en lo relacionado con la Contraloría es a la misma Ley a la que le corresponde esta atribución. Correlativamente al Contralor sólo le corresponde la provisión de esos empleos.

Esto significa que, a pesar de la modificación de competencias de la reforma de 1968, durante la vigencia de la anterior Constitución, siempre correspondió al Legislador determinar los empleos en la Contraloría, mientras que al Contralor le competía "proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley" (artículo 8 del acto legislativo No 1 de 1968). ¿Se mantuvo esa distribución de competencias en la Constitución de 1991?

Se podría pensar que ella varió y que tales facultades están hoy atribuidas al Presidente de la República, dado el mandato del numeral 14 del artículo 189 constitucional, el cual establece que el titular de la rama ejecutiva puede "crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central". Sin embargo, la Contraloría General no se encuadra dentro de los supuestos de la norma superior, debido a que es un órgano autónomo

e independiente (art. 113 C.P.), excluido de la rama ejecutiva, la cual corresponde a la administración central.

No corresponde al ejecutivo determinar los cargos en la Contraloría. Para establecer entonces a quién está atribuida tal facultad es necesario recordar que la Constitución confiere al Congreso la cláusula general de competencia. Por ello, incluso si no existiera ninguna otra norma que regulara la materia, podría concluirse que, en virtud de esta cláusula general de competencia, el Congreso es el ente sobre el cual recae la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General de la República.

Esta conclusión se ve fortalecida si tenemos en cuenta que cuando el Constituyente de 1991 quiso trasladar la facultad del Congreso de crear, suprimir y fusionar cargos a otros órganos, lo estableció expresamente. Así sucede con respecto a la rama ejecutiva -en donde tal facultad corresponde el Presidente (CP art. 189 ord 14)- y la rama judicial -en donde ella está radicada en el Consejo Superior de la Judicatura (CP art. 257 ord 2)-, pero en cambio la Constitución no prevé ninguna facultad de tal naturaleza para el Contralor General de la República, por lo cual ella se entiende radicada en el Legislador.

Finalmente, existen otros dos argumentos normativos que permiten a la Corte concluir que corresponde al Congreso crear, suprimir y fusionar los empleos en la Contraloría. De un lado, la Constitución de 1991 dispone en su artículo 268 ord 10:

"El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(…)

5. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la Ley (…)"(subrayado no original).

Esta norma, muy similar a la de la Constitución anterior, muestra que es la Ley -y no el Ejecutivo o el Contralor General- la que crea los empleos en la Contraloría. Y es una norma esencial pues atribuye al Legislador tal facultad como atribución constitucional propia.

De otro lado, la Constitución dispone que la Contraloría no "tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización". (Artículo 267, inciso 4º). Esta disposición, como bien lo señaló durante la vigencia de la anterior Constitución el Consejo de

Estado, es una limitación más que otra cosa. Por ello "esta facultad no puede extenderse a que sea esa entidad la que determine sus propios empleados y con ellos necesariamente, de disposición y distribución de dineros públicos que, por su misma naturaleza, no corresponden a nuestro ordenamiento a la administración ni son consideradas como cuestiones administrativas sino, también en último término, propias del Congreso y de la Ley".

Todo lo anterior lleva entonces a la Corte Constitucional a concluir que corresponde a la Ley crear, fusionar y suprimir los empleos en la Contraloría General de la República. La Constitución ha establecido entonces un control político de la estructura administrativa de la Contraloría en cabeza del Congreso, sin que ello signifique que el Contralor esté desprovisto de instrumentos para incidir sobre la planta de personal de la entidad. De un lado, la Corte considera necesario precisar que la ley que regula la estructura y crea, fusiona o suprime los empleos de la Contraloría no es de iniciativa exclusiva del Gobierno. En efecto, ya anteriormente se mostró que esta ley no corresponde a aquellas que determinan la estructura de la administración nacional (CP art. 150 ord 7), por lo cual ésta puede ser expedida o reformada a iniciativa de los miembros de cualquiera de las Cámaras (CP art. 154) o del propio Contralor General de la República (CP art. 156 y 268 ord 9). Por ello, si el Contralor considera necesario crear, suprimir o fusionar empleos puede presentar al Congreso proyectos de ley sobre el tema.

De otro lado, el Contralor tiene la facultad de resdistribuir internamente los cargos establecidos por la Ley, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Contraloría General.

Una vez precisado que la Constitución ha atribuido al Congreso la facultad de crear, fusionar y suprimir empleos, surge un nuevo interrogante: ¿es posible que el Legislador delegue tal función de manera temporal en el Contralor General?

7- El Legislador no puede delegar en el Contralor la facultad de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría.

El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución admite el otorgamiento de facultades extraordinarias, pero éstas sólo se pueden dar al Presidente de la República, no al Contralor General. Así mismo, el artículo 151 de la Carta, autoriza al Congreso, a través de una ley orgánica, a conferir "competencias normativas a las entidades territoriales". Sólo en esos

casos puede el Congreso delegar competencia normativa, ya que las disposiciones constitucionales que regulan las facultades de los órganos estatales son de interpretación estricta, sin que se admita una comprensión analógica de las mismas.

Es pues inconstitucional investir al Contralor de esas facultades normativas ya que el Constituyente autorizó solamente la delegación por parte del Congreso en el caso del Presidente de la República y, a través de ley orgánica, a las entidades territoriales. Claro está que por tratarse de la reestructuración de la Contraloría General -órgano autónomo del orden nacional-, mal podría delegarse tal función en entidades territoriales, por lo cual la creación, fusión o supresión de cargos en la Contraloría sólo puede ejercerla el Congreso directamente o, excepcionalmente, mediante delegación al Presidente de la República a través de facultades extraordinarias y pro-témpore.

8- La inconstitucionalidad de los artículos 2º y 3º de la Ley 73 de 1993 y la unidad de materia con el parágrafo del artículo 56 de la Ley 42 de 1993.

Por todo lo anterior, la expresión "de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República por el artículo 56 de la ley 42 de 1993" de los artículos 2º y 3º de la ley acusada es inconstitucional. Ahora bien, esta expresión -que será declarada inexequible en la parte resolutiva de esta sentencia- hace un reenvío al artículo 56 de la Ley 42, el cual establece:

Artículo 56. En ejercicio de la autonomía administrativa corresponde a la Contraloría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, en armonía con los principios consagrados en la Constitución y en esta Ley.

Parágrafo. El Contralor General de la República podrá por medio de reglamentos, adecuar la estructura de la Contraloría General de la República e introducir las modificaciones que considere convenientes para el cumplimiento de la presente Ley hasta tanto se expida la ley correspondiente a su estructura.

El Contralor no podrá crear, con cargo al presupuesto de la Contraloría, obligaciones que excedan el monto global fijado en el rubro de servicios personales de la Ley General de Presupuesto.

El parágrafo de la disposición anterior explícitamente confiere al Contralor General la facultad de variar la estructura de la entidad que dirige, e implícitamente le otorga las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos de la misma. En efecto, la norma en comento parte de la posibilidad que se le brinda al Contralor de adecuar la estructura de la Contraloría General de la República e introducir las modificaciones que considere convenientes para el cumplimiento de la Ley 42 de 1993, hasta tanto se expida la ley correspondiente a su estructura (Ley 106 de 1993). De esa manera se da al Contralor la facultad de determinar, aun cuando sea de manera momentánea, la estructura de la Contraloría General, mientras se expedía la ley con la estructura definitiva. Así mismo, se puede inferir del parágrafo aludido que el Contralor puede modificar la estructura de la Contraloría General, incluyendo los cargos, teniendo en cuenta la adecuación a la Ley 42 de 1993. Otro elemento que lleva a esa interpretación es la redacción del último inciso del mencionado parágrafo que señala un límite presupuestal para las modificaciones o adecuaciones de la estructura en el rubro de servicios personales de la Ley General de Presupuesto, lo cual avala la injerencia en la planta de personal.

Es claro, pues, que el parágrafo del artículo 56 de la Ley 42 de 1993 atribuyó al Contralor General las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos en la Contraloría General, por lo cual es necesario efectuar la unidad normativa con tal norma, con el fin de declararla inexequible.

9- La autonomía normativa del resto de la ley acusada.

Podría pensarse que la declaración de inexequibilidad de la facultad del Contralor de crear, fusionar o suprimir empleos implica la inconstitucionalidad total de la ley acusada, ya que el resto de artículos de la Ley 73 de 1993 se fundamenta en la existencia de tal facultad. Sin embargo ello no es así, porque tales disposiciones tienen efectos normativos autónomos. En efecto ellas regulan el retiro compensado y las indemnizaciones de aquellos funcionarios a quienes les ha sido suprimido el empleo, como consecuencia de la reestructuración de la Contraloría. Ahora bien, en la práctica ha habido tales retiros y en consecuencia indemnizaciones, lo cual obliga a la Corte a efectuar un pronunciamento sobe tales materias6. Por consiguiente, independientemente del hecho de que la supresión de cargos en la Contraloría sólo la puede efectuar la ley y no el Contralor, debe la Corte hacer el estudio material de los apartes pertinentes del resto de la Ley acusada.

10. La supresión de cargos públicos y la procedencia de la indemnización.

Colombia es un Estado social de derecho que tiene dentro de sus fines esenciales asegurar la efectividad de los derechos constitucionales (CP arts 1 y 2). Por ello, el Estado colombiano debe combinar la eficacia y la eficiencia de la función pública con el respeto y la especial protección del trabajo, que es uno de los fundamentos del orden constitucional. Esto se concreta, en el sector público, en la existencia de la carrera administrativa, como regla general, para los empleos en los órganos y entidades del Estado (CP art. 125). En efecto, tal y como esta Corporación lo ha señalado, la carrera administrativa permite armonizar la eficacia y eficiencia de la función pública con el respeto de los derechos de los servidores estatales, en especial el derecho a la igualdad de oportunidades, a la estabilidad y a la promoción según los propios méritos laborales. Al respecto ha dicho la Corte:

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

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

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

"En ese orden de ideas, los fines propios de la carrera resultan estropeados cuando el ordenamiento jurídico que la estructura pierde de vista el mérito como criterio de selección y

sostén del empleo, o cuando ignora la estabilidad de éste como presupuesto8".

Lo anterior implica que los empleados de carrera tienen un derecho adquirido a la estabilidad y a la promoción por méritos, el cual está protegido constitucionalmente. Esto no quiere decir que estos empleados tengan derecho a la inamovilidad, puesto que si ellos no cumplen con los deberes de su cargo, pueden ser separado del mismo por la administración. Esta Corporación ya había señalado que "en nada riñe con el principio de estabilidad laboral la previsión de sanciones estrictas, incluida la separación o destitución del empleado, para aquellos eventos en los cuales se compruebe su inoperancia, su venalidad o su bajo rendimiento"9.

En ese mismo orden de ideas, el derecho a la estabilidad y a la promoción según los méritos de los empleados de carrera no impide que la administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general. Esto ocurre en este caso pues era necesario adecuar la estructura y la planta de personal de la Contraloría a las nuevas funciones que le asigna la Constitución. Pero incluso en tales casos, el empleado protegido por la carrera tiene derecho a la reparación del daño causado, puesto que él es titular de unos derechos adquiridos de contenido económico que debió ceder por la prevalencia del interés general. Así, esta Corporación ha dicho:

"Debe observar la Corte que el empleado público de Carrera Administrativa es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajo, como el resto del tríptico económico -del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo Transitorio 20 de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las

cargas públicas (Artículo 13 C.N.), en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado"10.

En ese orden de ideas, la Corte reitera que para determinar la procedencia o no de la indemnización en caso de supresión de cargos públicos es necesario distinguir entre los empleados de libre nombramiento y remoción, y empleados de carrera. Para quienes eran de libre nombramiento y remoción, no es constitucional el establecimiento de la indemnización. En efecto, como tales empleados no tienen los derechos propios de quienes están incorporados a la carrera administrativa, y por ello establecer una indemnización implica "reconocer y pagar una compensación sin causa a un funcionario, que dada la naturaleza de su vínculo con la administración, puede, en virtud de la facultad conferida por la ley al nominador, ser desvinculado sin que se le reconozcan derechos y prestaciones sociales distintas de aquellas con las que el Estado mediante la ley ampara a esta clase de servidores públicos". 11

Por el contrario, con respecto a los empleados retirados del servicio pero que estaban protegidos por la carrera, no hay la menor duda de que se ha ocasionado un daño que debe ser reparado. En efecto, si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (arts. 150-7 y 189-14 de la C.P.), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. arts 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 de la C.P.). Además, las autoridades de la República están obligados a protegerlos (art. 2º de la C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado Social de Derecho: es la vigencia de su Orden Social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello "se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral"12.

Conforme a todo lo anterior, el resto del artículo 2º de la ley acusada es constitucional, mientras que es contrario a Carta el artículo 3º de la misma ley, ya que éste establece una

indemnización para los funcionarios de libre nombramiento y remoción. Esto significa que el resto del articulado de la ley es aplicable sólo a los destinatarios contemplados en el artículo 2, esto es, a los funcionarios de carrera administrativa, puesto que el artículo 3 será retirado del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, podría pensarse que la declaración de inconstitucionalidad de la indemnización de ciertos empleados de libre nombramiento y remoción podría acarrear injusticias. En efecto, hay empleados que no son de confianza y cuyas funciones carecen de poder de decisión política, esto es que ocupan cargos que son de carrera administrativa, pero que, por diversos motivos no han sido incorporados a ella. Tales empleados, luego de haber trabajado varios años en una entidad pública, se podrían ver privados, por la decisión de la Corte, de una bonificación económica luego de la supresión del empleo, la cual puede ser considerada un justo reconocimiento de los servicios prestados al Estado. Sin embargo, la Corte reitera que los criterios jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia no rompen la equidad por las siguientes razones.

En primer término porque tales empleados, en la medida en que siguen teniendo status de libre nombramiento y remoción por no haber sido incorporados a la carrera administrativa, en sentido estricto no tienen derecho a la estabilidad, luego no están cediendo ningún derecho. Por consiguiente no deben ser indemnizados, a diferencia de lo que sucede con los funcionarios de carrera.

En segundo término, porque aquellos empleados de libre nombramiento y remoción que hubieran recibido, como consecuencia de la aplicación del artículo 3º de la Ley 73 de 1993, una indemnización, que se considera inconstitucional en esta sentencia, no están obligados a reintegrar tales sumas porque los protege el principio constitucional de la buena fe.

En tercer término, porque gracias a la Constitución de 1991, la regla general en el sector público es el sistema de carrera, por lo cual todos aquellos servidores públicos que ocupen cargos que sean de carrera administrativa y reúnan los requisitos para el empleo, tienen derecho a solicitar su incorporación a ella. Además, esta Corporación ha señalado que el Legislador no puede excluir cargos de la carrera administrativa de manera caprichosa sino que tal exclusión debe estar fundamentada en la naturaleza misma del empleo. Al respecto

dijo la Corte:

“Encuentra la Corte que a la luz de la Constitución se pueden establecer unas excepciones al principio general de la carrera administrativa, pero siempre conservando la prioridad del sistema de carrera, connatural con los principios no sólo de eficacia y eficiencia y estabilidad administrativas, sino con la justicia misma de la función pública, que no es compatible con la improvisación e inestabilidad de quienes laboran para el Estado, y por el contrario establece el principio del merecimiento, como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro del cargo.

Por tanto, como base para determinar cuándo un empleo puede ser de libre nombramiento y remoción, hay que señalar en primer término que tenga fundamento legal; pero además, dicha facultad del legislador no puede contradecir la esencia misma del sistema de carrera, es decir, la ley no está legitimada para producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción. En segundo lugar, debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada. Y, por último, no hay que olvidar que por su misma naturaleza, los empleos que son de libre nombramiento y remoción son aquellos que la Constitución establece y aquellos que determine la ley, (art. 125), siempre y cuando la función misma, en su desarrollo esencial, exija una confianza plena y total, o implique una decisión política. En estos casos el cabal desempeño de la labor asignada debe responder a las exigencias discrecionales del nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación”.13

No hay entonces excusa para que las entidades oficiales desconozcan el mandato constitucional de desarrollar la carrera administrativa. Por consiguiente, la obligación de las entidades públicas es proveer los cargos de carrera con funcionarios de carrera, los cuales, como lo ha reiterado la Corte, tienen derecho a la estabilidad, siempre y cuando cumplan diligentemente con sus obligaciones. Por consiguiente, tienen tales funcionarios derecho a una indemnización cuando sus cargos sean suprimidos.

11- La exequibilidad del artículo 1º que delimita el campo de aplicación de la ley.

Según el accionante, la ley acusada es inconstitucional porque viola el principio de igualdad, ya que ordenó el retiro de la Contraloría de los revisores técnicos grados 1º y 2º, mientras

que mantuvo en la planta a los de grado 3º y 4º, los cuales cumplían las mismas funciones que los anteriores.

El demandante considera entonces que la ley no puede introducir ninguna diferencia de trato entre los revisores técnicos de diverso grado, a fin de suprimir los cargos de los de grado 1º y 2º, y mantener los de grado 3º y 4º, por cuanto ello implica una violación del principio de igualdad. Se trata pues de una acusación general contra la ley y específica contra el artículo 1º de la misma, que delimita su campo de aplicación.

La Corte no comparte el criterio del demandante. En efecto, esta Corporación ha sostenido, en repetidas ocasiones, que un trato diferente no implica automáticamente una violación de la igualdad, siempre y cuando el Estado persiga objetivos constitucionales legítimos, y la diferencia de trato constituya un medio adecuado, proporcionado y razonable para la consecución de tal objetivo. Ahora bien, como bien lo señala la jefe jurídica de la Contraloría General, la expedición de la Constitución de 1991, al abolir el control previo, hizo que la mayoría de los funcionarios técnicos de grado 1º y 2º quedaran sin funciones, por cuanto ellos eran en gran parte los encargados de cumplir ese control previo. En tales circunstancias, la Corte considera que la supresión de esos cargos no es violatoria del principio de igualdad sino una consecuencia razonable de la reestructuración de la Contraloría, para ajustarla al nuevo ordenamiento constitucional, por lo cual el artículo 1º será declarado exequible.

12- La exequibilidad de los artículos 7º inciso segundo y 9º de la ley acusada.

Entra la Corte a analizar aquellos artículos contra los cuales el demandante formula cargos específicos.

De un lado, según el demandante, el inciso segundo del artículo 7º, es inexequible porque hace soportar a los ciudadanos los errores de la administración, puesto que establece que si "se paga una indemnización y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o la bonificación, más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario, se descontará periódicamente de la pensión en el menor número de mesadas legalmente posible."

La Corte considera que es constitucional que la administración busque recuperar el dinero

pagado como indemnización a quien tenga causado el derecho de pensión, por cuanto el inciso primero de este artículo establece la incompatibilidad de ambos pagos. Hay pues un pago de lo no debido, por lo cual es legítimo que el Estado proceda a recuperar esos dineros públicos indebidamente entregados a un particular. No es de recibo el argumento del demandante, según el cual, el Estado haría soportar a los ciudadanos los errores de la administración, por cuanto las pensiones no se pagan oficiosamente sino que debe mediar petición del propio interesado. Esto significa que el particular solicita la pensión, a pesar de ya haber recibido la indemnización y del mandato legal que establece la incompatibilidad de ambos pagos.

De otro lado, la Corte considera que es exequible el artículo 9º, el cual establece que el pago de la indemnización o la bonificación se hará "dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del acta de liquidación del mismo". Según el accionante, este plazo permite que la administración se tome el mayor tiempo posible, con lo cual se viola el artículo 25 de la Carta, al no fijar la ley un término más perentorio con el fin de dar al trabajo la especial protección del Estado. Sin embargo, la Corte considera que el argumento del demandante no es de recibo, por cuanto este ciudadano supone la mala fe de la administración y considera que ésta va a dilatar en el tiempo la liquidación de la indemnización. Ahora bien, la Constitución parte precisamente del postulado inverso: que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas se deben ceñir a la buena fe (CP art. 83), por lo cual debe entenderse que la administración procederá a liquidar tales indemnizaciones dentro de un plazo razonable, como es su deber constitucional. Es más, el ordenamiento legal colombiano ha establecido, por medio del decreto 797 de 1949, un término de 90 días para la liquidación de los salarios, las prestaciones y las indemnizaciones que se adeuden a los trabajadores oficiales con motivo de la terminación del contrato de trabajo. Aunque este artículo se refiere sólo a los trabajadores oficiales, la Corte Constitucional ha entendido que, sin ser una camisa de fuerza, este término legal es un ejemplo del plazo razonable con que cuenta la administración para efectuar este tipo de liquidaciones frente a los empleados públicos14. Por ello, en el entendido de que la administración tiene el deber constitucional y legal de liquidar tales indemnizaciones dentro de un plazo razonable, este artículo será declarado exequible.

13- Estudio del resto de disposiciones de la ley acusada y pocedencia de la cosa juzgada relativa.

El examen de la demanda muestra que el actor basa sus pretensiones en un ataque global contra la Ley 73 de 1993. El actor parecía considerar que sus acusaciones genéricas a la ley implicaban la inexequibilidad total de la misma. Por eso, en el momento de examinar su admisión, el magistrado sustanciador estaba obligado a admitirla, puesto que ella se basaba en un ataque global y fundamentado contra una ley, por lo cual la demanda reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del decreto 2067 de 1991.

Sin embargo, como se ha visto en esta sentencia, los argumentos globales de la demanda en realidad estaban dirigidos contra los primeros tres artículos de la Ley 73 de 1993, de suerte que, en términos generales, el actor no formula una acusación específica y fundamentada contra los artículos 4º a 14 de la precitada ley, con excepción de las impugnaciones contra el artículo 9º y el inciso segundo del artículo 7º, que ya fueron estudiadas y decididas en esta sentencia.

Ahora bien, la Corte ha analizado en extenso los primeros tres artículos de la ley, así como los argumentos globales del demandante contra la misma en su conjunto. Y en tal examen, esta Corporación no ha encontrado ningún elemento que determine la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto. En tales circunstancias, ¿debe la Corte confrontar el resto del articulado de la ley acusada con la totalidad de los preceptos de la Constitución, tal como lo ordena el artículo 22 del decreto 2067 de 1991? O, por el contrario, ¿debe la Corte abstenerse de tal examen y restringir el alcance de la cosa juzgada constitucional absoluta a los artículos específicamente acusados, por cuanto el demandante no ha formulado ningún cargo específico contra el resto del articulado de la ley?

La Corte considera que en este caso se impone la segunda opción, por cuanto no corresponde a esta Corporación efectuar una revisión oficiosa de las leyes ordinarias, sino un control de aquellas normas que han sido expresamente demandadas por un ciudadano. Y presentar en debida forma una demanda implica no sólo transcribir la norma legal acusada sino también que el actor formule las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. En este caso, el actor presentó argumentos globales contra la Ley 73 de 1993 -por lo cual era legitimo admitir la demanda contra toda la ley- pero no expresó cargos específicos contra los artículos 4º, 5º, 6º, 7º inciso primero, 8º, 10º, 11º, 12º. 13º y 14º de la Ley 73 de 1993. Esta Corporación ha considerado que cuando existe un ataque general contra una ley pero no ataques individualizados contra todos los artículos de la misma, la vía procedente es

limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación global no prospere. En tales eventos, lo procedente es declarar constitucionales los artículos contra los cuales no hay acusación específica, pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los motivos analizados en la sentencia. Esto sucede en este caso, por lo cual, frente a tales artículos, la Corte limitará el alcance de la cosa juzgada constitucional; ellos serán declarado exequibles, pero únicamente por las razones expresamente estudiadas en esta sentencia.

14- Efectos de la sentencia.

La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias. En este caso, esta Corporación considera que en virtud del principio de buena fe establecido por el artículo 83 de la Carta, las declaraciones de inexequibilidad de la parte resolutiva de esta sentencia sólo tendrán efectos hacia el futuro y se harán efectivas a partir de la notificación del presente fallo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1º, 7º inciso segundo y 9º de la Ley 73 de 1993.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 2º de la Ley 73 de 1993, salvo la expresión “de acuerdo con las facultades de suprimir, fusionar y crear cargos otorgadas al Contralor General de la República por el artículo 56 de la ley 42 de 1993”, la cual es declarada INEXEQUIBLE.

TERCERO:: Declarar EXEQUIBLES, pero únicamente por las razones expresamente estudiadas en esta sentencia, los artículos 4º, 5º, 6º, 7º inciso primero, 8º, 10º, 11º, 12º. 13º y 14º de la Ley 73 de 1993

CUARTO: Declarar INEXEQUIBLES el artículo 3º de la Ley 73 de 1993 y el parágrafo del

artículo 56 de la Ley 42 de 1993.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 Sobre esta doctrina, ver, entre otras, las sentencias C-416/92 del 18 de junio de 1992,

C-467/93 del 21 de ocutbre de 1993. MP Carlos Gaviria Díaz; C-038/94 del 3 de febrero de 1994. MP José Gregorio Hernández Galindo; C-104/94 del 10 de marzo de 1994 MP Alejandro Martínez Caballero.

3Corte Constitucional. Sentencia C-337/93 del 19 de agosto de 1993. MP Vladmiro Naranjo Mesa.

4Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No 47 del 19 de junio de 1986. MP. Jario E Duque Pérez. Gaceta Judicial. No 2426, pp 386 y 387.

5 Consejo de Estado. Sala de Consulta. Radicación 956. 17 de marzo de 1974. Consejero Ponente: Mario Latorre Rueda. Anales del Consejo de Estado. No 445 y 446.

6En el mismo sentido, ver la sentencia C-104/94 en relación con la sentencia C-023/94.

7 Al respecto, ver las Sentencias C-479/92, C-023/94 y C-104/94.

8Sentencia C-479/92, reiterado en la sentencia C-023/94

9Sentencia C-479/92

10 Sentencia C-479/92, reiterado en la sentencia C-104/94

11Corte Constitucional. Sentencia No. C-479 del 13 de agosto de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Dr. Alejandro Martínez Caballero

12 Ver Corte Cosntitucional. Sentencia C-104/94. MP Alejandro Martínez Caballero.

13Corte Constitucional. Sentencia No. C-195 del 21 de abril de 1994. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

14Ver Corte Constitucional. Sentencia T-260/94 del 1 de junio de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero.