

Sentencia C-540/98

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Supresión de cargos del IDEMA

Resulta obvio que como efecto de la supresión y, por ende, de la liquidación del IDEMA, se produjera también la eliminación de los distintos empleos o cargos que hasta entonces existían en la planta de personal, pues si desaparece la entidad no es lógico ni razonable que subsista su nómina. Así las cosas, el Presidente de la República no sobrepasó el límite de su potestad legislativa, pues la supresión de los cargos del IDEMA es la consecuencia racional y directa de la liquidación de la entidad que estaba plenamente autorizado para realizar.

EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA-Naturaleza

Los empleos de carrera administrativa son los que ofrecen mayor seguridad y estabilidad al trabajador y limitan en mayor grado la libertad del empleador para vincular y retirar al empleado. El ingreso de un empleado a la carrera está supeditado únicamente al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Constitución y en el estatuto especial que la regula, y su permanencia en ella sólo debe estar condicionada a la idoneidad del empleado, al cumplimiento de las funciones de modo eficiente y eficaz y al logro de la mejor prestación del servicio público. No puede entonces el empleador separar al trabajador de su cargo por razones distintas a la calificación insatisfactoria de su desempeño laboral, la violación del régimen disciplinario, o alguna de las demás causas previstas en la Constitución y la ley.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Naturaleza

La Constitución prevé los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, cuya situación es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de cierta discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos, siempre que no incurra en arbitrariedad por desviación de poder. A diferencia de los empleos de carrera, en los de libre nombramiento y remoción el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones. Cuando no lo son, el Estado, que debe cumplir con sus fines de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales.

EMPLEOS DE CARRERA Y DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Diferencias/EMPLEADOS DE CARRERA-Pago de indemnización

Si los empleados de carrera gozan de una prerrogativa especial cual es la estabilidad en el empleo, garantía que no tienen los empleados de libre nombramiento y remoción pues su permanencia en el cargo depende de la discrecionalidad del empleador, es razonable que, al suprimir los cargos de ambos, se les de un tratamiento diferente, pagando una indemnización a los de carrera, para compensar de esta forma la pérdida de la estabilidad por causas ajenas a sus condiciones personales de idoneidad, capacidad y eficiencia profesional en el cumplimiento de sus funciones. En los empleos de libre nombramiento y remoción, dado que el trabajador puede ser retirado en cualquier momento de su cargo, es decir, no goza de estabilidad, sería ilógico y excesivamente oneroso para el Estado, prever costosas indemnizaciones para su desvinculación. Lo que en último término se indemniza en el caso de los empleados públicos de carrera es el derecho a la estabilidad, connatural a su ejercicio, y del que carecen quienes ocupan cargos de libre nombramiento y remoción. Entonces, la diferencia de trato entre estos dos tipos de empleados públicos se encuentra plenamente justificada y, lejos de violar la igualdad, la desarrolla.

Referencia: Expediente D-2001

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1° (parcial) del artículo 8, del Decreto-Ley 1675 del 27 de Junio de 1997.

Demandante: José Libardo López Montes

Temas:

Carrera administrativa y empleos de libre nombramiento y remoción

Pago de indemnización para los empleados de carrera

Derecho a la igualdad

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1º) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Vladimirio Naranjo Mesa y por los Magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Libardo López Montes solicita a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “de carrera” contenida en el Parágrafo 1º del artículo 8 del Decreto-Ley 1675 de 1997, por infringir los artículos 1, 2, 5, 13, 25, 39, 53 y 209 de la Carta, en concordancia con el preámbulo.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

I. NORMA ACUSADA

El texto del artículo que se demanda parcialmente es el siguiente:

“DECRETO No. 1675 DE 1997

“Por el cual se suprime el Instituto de Mercadeo

Agropecuario “IDEMA” y se ordena su liquidación”

“ARTÍCULO 8. Supresión de empleos. Dentro del término previsto para la liquidación de la Entidad, la Junta Liquidadora, de conformidad con las disposiciones vigentes, suprimirá los empleos o cargos desempeñados por empleados públicos y trabajadores oficiales. Dicha supresión se adelantará de acuerdo con el Programa de Supresión de Empleos que para tal efecto la Junta Liquidadora establezca, dentro de los dos (2) meses siguientes a la vigencia del presente Decreto.

Al vencimiento del término de la liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos todavía existentes.

PARAGRAFO 1°. Los empleados públicos de carrera, desvinculados de la Entidad como consecuencia de su supresión, tendrán derecho a la indemnización consagrada en la Ley 27 de 1992, el Decreto Reglamentario 1223 de 1993 y las normas que los modifiquen o sustituyan.”. (Se subraya lo demandado)

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que la expresión “de carrera” contenida en la norma transcrita, viola los artículos 1, 2, 5, 13, 25, 39, 53 y 209 de la Constitución, en concordancia con el Preámbulo, por las siguientes razones:

1. En su concepto, “se rompe la igualdad entre iguales” al otorgar un derecho solamente a cierto tipo de empleados y excluir a los demás. En el caso de demanda “con la expresión ‘de carrera’, se discriminó al excluir a los empleados de libre nombramiento y remoción, no solo de los beneficios que en este caso en forma ficta se les otorgó a los empleados de carrera (...) sino de cualquier otro beneficio.....”. Según el actor, los empleados de libre nombramiento y remoción deberían tener derecho a la misma indemnización que los de carrera, teniendo en cuenta que la única diferencia entre ellos es la clasificación de los cargos al interior de la institución.

2. Con la norma acusada se vulneran los derechos mínimos de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción, pues “... se trata de una situación regulada por una norma

especial, dictada exclusivamente para los empleados del IDEMA, donde las facultades extraordinarias no eran para atropellar a los trabajadores, desconociéndoles en la práctica 'con fundamento en la norma demandada' sus mínimos derechos; donde lo único que se les ha reconocido, es el 'derecho a ser despedidos', sin indemnización."

IV. INTERVENCIONES

A. IDEMA

El liquidador del Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA, a través de apoderada, pide a la Corte declarar la constitucionalidad de la expresión demandada, por no vulnerar norma constitucional alguna.

En primer término, afirma que el demandante yerra en sus apreciaciones, "por cuanto el elemento que no sólo justifica la diferencia de trato jurídico entre unos empleados y otros, sino que la impone, es precisamente el tipo de vinculación que ellos tenían con la entidad liquidada".

Precisa que la diferencia entre los regímenes de los empleados de carrera y los de libre nombramiento y remoción, específicamente en cuanto al pago de indemnización, proviene de la misma Constitución; y en desarrollo de ésta, la ley 27/92 en su artículo 8 establece el derecho de los primeros a percibir una indemnización con motivo de la supresión de cargos inscritos en el escalafón. "Por contrapartida -dice la apoderada del IDEMA- los empleados de libre nombramiento y remoción tienen un régimen jurídico (Ley 61/87, art. 4 de la Ley 27/92) basado en los principios de discrecionalidad del nominador, posibilidad de consideraciones de tipo político en la designación y remoción y, por tanto, inexistencia de las normas de estabilidad que caracterizan a los empleos de carrera administrativa, así como la indemnización al momento de la desvinculación."

Por lo anterior, no le asiste razón al actor pues en el presente caso no se trata de un caso de "igualdad entre iguales".

V. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación pide que se declare la constitucionalidad de la expresión demandada, puesto que no existe la igualdad que alega el demandante, entre los empleados

de carrera y los de libre nombramiento y remoción y, por tanto, no se viola este principio cuando se les da un tratamiento disímil.

Considera que “cuando se habla de empleos públicos de libre nombramiento y remoción y empleos públicos de carrera, [se está] ante dos situaciones jurídicas distintas, que por esta misma razón no demandan igual tratamiento de la ley, pues allí no operaría el principio de igualdad entre iguales”.

Al hacer la diferenciación entre las dos clases de empleos, destaca que para obtener un empleo de carrera, es necesario participar en un concurso de méritos, y la permanencia en el trabajo depende del “cumplimiento cabal de las funciones que le corresponda desempeñar al empleado, esto es, que mantenga un rendimiento laboral satisfactorio y observe una conducta que no riña con la ética administrativa, situaciones que se determinan con la calificación de servicios.” Además, “el empleo de carrera tiene una vocación de estabilidad, pues quienes los desempeñen no pueden ser removidos, a menos que no cumplan a cabalidad sus funciones o incurran en faltas disciplinarias que ameriten su desvinculación. De tal manera que cuando se produce la desvinculación del empleado de carrera administrativa se produce por supresión de empleos, ya sea por liquidación de la entidad estatal a la cual pertenecen o por otras razones de política administrativa, el Estado esté en la obligación de compensar económicamente a los titulares de esos empleos mediante las indemnizaciones correspondientes.”

En cambio, “para la vinculación de un servidor público de libre nombramiento y remoción a la administración, no ha de mediar concurso a través del cual el aspirante (...) demuestre sus aptitudes y conocimientos...” y, la desvinculación del empleado es discrecional del nominador, siempre que no se incurra en desviación de poder.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

La Corte es competente para conocer de la presente demanda en virtud de lo dispuesto en el

artículo 241, numeral 5 de la Constitución Política.

A. La norma acusada. Problema jurídico

Mediante la expedición del Decreto-Ley 1675 de 1997, - declarado exequible por esta Corporación en la sentencia C-270/981-, el Presidente de la República, haciendo uso de la facultades extraordinarias que le confirió el artículo 30 de la ley 344/96, dispuso la supresión del IDEMA y ordenó su liquidación. En el artículo 8 del citado Decreto se consagra lo referente a la supresión de los empleos y en el párrafo 1o. del mismo artículo, que es objeto de demanda parcial, se estableció que los empleados públicos de carrera desvinculados de la entidad como consecuencia de la supresión del cargo, tendrán derecho a recibir la indemnización prevista en la Ley 27 de 1992, el Decreto Reglamentario 1223 de 1993 y las normas que los modifiquen o sustituyan. Nada se dijo con respecto a la indemnización para los empleados públicos de libre nombramiento y remoción.

Por esta razón, el demandante cuestiona la exequibilidad de la expresión de carrera contenida en el párrafo 1o.; la Corte deberá resolver si la norma, tal como lo sostiene el actor, es inconstitucional por omisión; es decir, si por el hecho de no haber incluido a los empleados de libre nombramiento y remoción como beneficiarios de la indemnización laboral, y solamente haber dispuesto lo concerniente a los empleados públicos de carrera, se violan los derechos mínimos que los primeros tienen como trabajadores, y el principio de igualdad.

A. El Decreto-Ley 1675 de 1997. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República

La norma que contiene la expresión demandada fue expedida por el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le otorgó el legislador ordinario a través del artículo 30 de la ley 344 de 1996, en los siguientes términos:

“Artículo 30. Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, para suprimir o fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, tendrá facultades para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y aduanas Nacionales DIAN.(...) (subraya fuera del texto).

En consecuencia, procede la Corte a determinar si el ordenamiento acusado, se ajustó a los precisos límites tanto temporales como materiales fijados en este precepto legal.

En lo que respecta al aspecto temporal no hay reparo constitucional que hacer pues el plazo fijado por la ley habilitante se cumplió a cabalidad. En efecto: la ley 344/96 fue publicada el 31 de Diciembre de 1996 en el Diario Oficial No. 42951 y el Decreto-Ley 1675/97 se expidió el 27 de junio de 1997 (D.O. No. 43072), antes del vencimiento del término estipulado.

En cuanto a los límites materiales se tiene que el artículo 30 de la ley 344/96 autorizó al Presidente de la República para, entre otras actividades, “suprimir (...) entidades de la rama ejecutiva del orden nacional (...) que cumplan ineficientemente sus funciones”. El Gobierno consideró que el Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA dada su situación financiera y administrativa debía suprimirse, lo que efectivamente aconteció por medio del decreto 1675/97, materia de demanda; medida que esta corporación encontró justificada².

Al referirse la Corte a la facultad otorgada al Presidente para suprimir las entidades ineficientes, dejó claramente estipulado que tal atribución comprendía también su liquidación. “Si la liquidación permite que se realicen los bienes de una entidad a fin de atender su pasivo, es decir que con los bienes se cancelen las deudas, es claro que en una entidad altamente deficitaria como el IDEMA, el proceso liquidatorio es por excelencia el mecanismo que permite la racionalización de los recursos públicos. Por el contrario, el solo desaparecimiento de la personalidad jurídica y de la capacidad negocial, no producirían este fin perseguido por la Ley de delegación. Por ello, el decreto 1675 de 1997, ahora bajo examen, dispuso en su artículo 6° que ‘las obligaciones contraídas por la Entidad, incluyendo los pasivos laborales, se cancelarán con el producto de las enajenaciones’, mecanismo que

sin duda, consigue la racionalización del gasto público perseguida por la norma delegante.”³

Y más adelante agregó:

“...el objetivo que persiguió el Gobierno correspondía al señalado por la ley de facultades, cual era, según su propio tenor, cumplir con el ‘propósito de racionalizar y reducir el gasto público’. La supresión de una entidad que por cambio del modelo económico, había venido a ser manifiestamente obsoleta y financieramente no viable, se ajustó plenamente a la finalidad de la delegación de competencias hecha por el Congreso al Gobierno.”

Siguiendo el razonamiento anterior, resulta obvio que como efecto de la supresión y, por ende, de la liquidación del IDEMA, se produjera también la eliminación de los distintos empleos o cargos que hasta entonces existían en la planta de personal, pues si desaparece la entidad no es lógico ni razonable que subsista su nómina.

Así las cosas, el Presidente de la República no sobrepasó el límite de su potestad legislativa, pues la supresión de los cargos del IDEMA es la consecuencia racional y directa de la liquidación de la entidad que, como se expresó anteriormente, estaba plenamente autorizado para realizar. No existe entonces inconstitucionalidad por este aspecto.

A. Los empleos públicos en la Constitución de 1991

En cuanto a la regulación de los cargos públicos, la Carta Política dispone lo siguiente:

“ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

(...)

“ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

(...)

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.”

De acuerdo con estas disposiciones la regla general es que los empleos del Estado son de carrera y la excepción los de libre nombramiento y remoción.

De estos dos, los de carrera administrativa son los que ofrecen mayor seguridad y estabilidad al trabajador y limitan en mayor grado la libertad del empleador para vincular y retirar al empleado. El ingreso de un empleado a la carrera está supeditado únicamente al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Constitución y en el estatuto especial que la regula, y su permanencia en ella sólo debe estar condicionada a la idoneidad del empleado, al cumplimiento de las funciones de modo eficiente y eficaz y al logro de la mejor prestación del servicio público. No puede entonces el empleador separar al trabajador de su cargo por razones distintas a la calificación insatisfactoria de su desempeño laboral, la violación del régimen disciplinario, o alguna de las demás causas previstas en la Constitución y la ley.

La Corte al referirse a este mismo punto ha afirmado que “...el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo. (...) Esa estabilidad resulta ser esencial en lo que toca con los empleos de carrera, ya que los trabajadores inscritos en ella tan solo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, derivadas de la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado.”.(Sentencia C-479/92 MMPP José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez

Caballero).

De otra parte, la Constitución prevé los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, cuya situación es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de cierta discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos, siempre que no incurra en arbitrariedad por desviación de poder.⁴ A diferencia de los empleos de carrera, en los de libre nombramiento y remoción el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones. Cuando no lo son, el Estado, que debe cumplir con sus fines de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Art. 209 CP), autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales.

A. La igualdad entre los empleos públicos de carrera y los de libre nombramiento y remoción

La Corte estima que en el presente caso, el criterio que debe utilizarse para estudiar el trato diferencial que se asigna a los empleados públicos de carrera de los de libre nombramiento y remoción no es, como lo pide el demandante, el de 'igualdad entre iguales'; sino la igualdad real y objetiva basada en las características disímiles de los sujetos en cuestión.

El principio de igualdad, como lo ha expresado esta Corporación, "es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado". (Sentencias C-221/92 MP Alejandro Martínez Caballero y C-472/92 MP José Gregorio Hernández Galindo).

El precepto que contiene la expresión acusada, prevé una indemnización para los empleados de carrera del IDEMA cuyos cargos sean suprimidos tras la liquidación de la entidad. No se

establece lo mismo para los empleados de libre nombramiento y remoción que también quedan separados del servicio por la misma causa. En consecuencia, debe la Corte determinar si el trato diferencial que aquí se contempla infringe el artículo 13 de la Constitución o, por el contrario, es razonable y justificado.

Si los empleados de carrera gozan de una prerrogativa especial cual es la estabilidad en el empleo, garantía que no tienen los empleados de libre nombramiento y remoción pues, como ya se anotó, su permanencia en el cargo depende de la discrecionalidad del empleador, es razonable que, al suprimir los cargos de ambos, se les de un tratamiento diferente, pagando una indemnización a los de carrera, para compensar de esta forma la pérdida de la estabilidad por causas ajenas a sus condiciones personales de idoneidad, capacidad y eficiencia profesional en el cumplimiento de sus funciones.

En los empleos de libre nombramiento y remoción, dado que el trabajador puede ser retirado en cualquier momento de su cargo, es decir, no goza de estabilidad, sería ilógico y excesivamente oneroso para el Estado, prever costosas indemnizaciones para su desvinculación. De ahí que la Corte haya dicho al referirse al plan de retiro compensado de estos funcionarios que “dirigir este tipo de Plan al personal de libre nombramiento y remoción, significa, 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 le reconozcan derechos y prestaciones sociales distintas de aquellas con las que el Estado mediante la ley ampara a esta clase de servidores públicos.” 5

En el caso de demanda no se viola el principio de igualdad, pues los empleados de libre nombramiento y remoción no gozan de la estabilidad consagrada para los de carrera y, por tanto, no pueden ser sujetos pasibles de indemnización alguna como consecuencia de su retiro por supresión de los cargos.

A. Conclusión

Por las razones expuestas, no comparte la Corte la opinión del demandante, cuando reclama iguales derechos de indemnización para los empleos de carrera y los de libre nombramiento

y remoción, pues como se ha demostrado no se trata de una situación de “igualdad entre iguales”; de ahí que los sujetos en cuestión sean tratados en forma diferente, sin que por ello se afecten sus derechos mínimos como trabajadores.

Lo que en último término se indemniza en el caso de los empleados públicos de carrera es el derecho a la estabilidad, connatural a su ejercicio, y del que carecen quienes ocupan cargos de libre nombramiento y remoción. Entonces, la diferencia de trato entre estos dos tipos de empleados públicos se encuentra plenamente justificada y, lejos de violar la igualdad, la desarrolla.

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión “de carrera” contenida en el parágrafo 1° del artículo 8, del Decreto-Ley 1675 del 27 de Junio de 1997.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

2 ibidem

3 ibidem

5 C-479/92 ya citada