Sentencia C-880/03

PROYECTO DE LEY-Procedimiento

DEBATE PARLAMENTARIO-Términos

PROYECTO DE LEY-Solicitud de trámite de urgencia por Presidente de la República

PROYECTO DE LEY-Sanción

VICIO FORMAL-Inexistencia

VOTACION-Concepto

DEBATE PARLAMENTARIO-Finalidad

PRINCIPIO DEMOCRATICO-No vulneración por votación en bloque

PODER PUBLICO-Gestión encaminada al logro de los fines esenciales del Estado

GESTION PUBLICA-Principios y directrices

MODERNIZACION DEL ESTADO-Límites

CARRERA ADMINISTRATIVA-Derecho a la estabilidad y promoción no impide que la Administración pueda suprimir cargos por razones de interés general

SUPRESION DE CARGOS-Indemnización

SUPRESION DE CARGOS-Forma de resarcir el daño causado

Si bien puede la ley suprimir cargos de servidores públicos en carrera, en aras del interés general, ello no significa que eso no ocasione un perjuicio que debe ser reparado, como quiera que el servidor público de carrera administrativa es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional. Siendo ello así, en el evento que sea necesaria la privación de esos derechos en aras del interés público, resulta indispensable su indemnización para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas, pues, se trata de todas maneras de un perjuicio que se ocasiona al servidor

público que no está en la obligación de soportar, así sea por la necesidad del Estado de modernizarse y reestructurarse para dar prevalencia al interés general. Cuando a ello haya lugar, la ley ha establecido la forma de resarcir el daño causado, bien incorporando al servidor público a un empleo equivalente o bien mediante una indemnización económica

RETIRO DE EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN/RETIRO DE EMPLEADOS EN NOMBRAMIENTO PROVISIONAL-Imposibilidad de alegar derechos adquiridos

RETIRO DE EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Reconocimiento económico atiende el respeto a la dignidad humana

RETIRO DE EMPLEADOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION-Posibilidad de vinculación a una entidad promotora de salud no vulnera principios y postulados de la Constitución

ENTIDAD PUBLICA-Supresión de cargos o fusión puede ser realizada en aras del interés general

CARRERA ADMINISTRATIVA-Finalidad

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Finalidad

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL A NIVEL TERRITORIAL-Inconstitucionalidad

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-Inexistencia no supedita al Estado para la supresión, fusión, escisión o creación de nuevas plantas en entidades u organismos del Estado

La declaratoria de inexequibilidad a que se ha hecho referencia, ha generado una serie de inconvenientes en relación con la provisión de empleos, ascenso y retiro de servidores públicos, en cargos de carrera administrativa, pero esa situación no puede llevar al absurdo de concluir que sin la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Estado quede en la imposibilidad de efectuar nombramientos cuando a ello haya lugar en cargos que deban ser provistos por el sistema de carrera administrativa, pues, si bien es cierto el artículo 130 de la Carta Política dispone la creación de esa entidad como organismo responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, no lo es menos, que no supedita la existencia de esa Comisión para la supresión, fusión, escisión o creación de

nuevas plantas de personal en entidades u organismos del Estado, como quiera que son atribuciones propias del Legislativo o del Ejecutivo de conformidad con la ley, a las cuales se puede acudir a través de mecanismos diferentes, que consulten eso si los postulados que orientan la Constitución Política.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

Con base en la jurisprudencia constitucional, la Corte encuentra que el artículo 18 de la ley acusada, al haber establecido la supresión de vacantes hasta el año 2006, de cargos que se encontraren en esa situación como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos de quienes los desempeñaren, no transgrede el artículo 158 de la Constitución Política, pues necesariamente un proceso de reestructuración o modernización de la Administración Pública, involucra las plantas de personal de las entidades públicas. De ahí, que como se ha señalado, en dichos procesos la supresión de cargos, si para el efecto se dan las condiciones constitucionales o legales, no contraría el ordenamiento constitucional, menos cuando esos cargos se encuentren vacantes al momento de su supresión. Por ello, desde el punto de vista de la unidad de materia, el artículo 18 de la Ley 790 de 2002, resulta ajustado a la Constitución Política.

GASTO PUBLICO-Restricción guarda conexidad teleológica con la finalidad de la ley

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por cuanto restricción del gasto guarda conexidad con la finalidad de la ley

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

ADMINISTRACION PUBLICA-Determinación de la estructura a nivel nacional

En relación con la determinación de la estructura de la administración pública en el orden nacional, esto es la creación, fusión, escisión y supresión de entidades y organismos públicos, la Constitución Política contiene tres mecanismos para llevarla a cabo, cada uno de los cuales tiene sus propios límites materiales y de procedimiento. El primero de ellos está consagrado en el artículo 150 numeral 7 Superior, según el cual corresponde al Congreso de

la República determinar directamente la estructura de la administración nacional; el segundo, opera por vía de delegación legislativa dada al Gobierno Nacional por el Congreso de la República (CP art. 150 nl. 10), y el tercero, que constituye una de las novedades introducidas por la Carta del 91 en esta materia, está plasmado en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución y según el cual corresponde al Presidente de la República "suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley".

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS NACIONALES-Forma de llevarse a cabo de acuerdo con la distribución constitucional de competencias

ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS DEL ORDEN NACIONAL-Fusión debe ceñirse a los principios constitucionales, fines esenciales del Estado y principios que rigen la función administrativa

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS DEL ORDEN NACIONAL-Límites al Gobierno

REGIMEN ADMINISTRATIVO LABORAL-Estructura

EMPLEO PUBLICO-Elementos/EMPLEO PUBLICO-Tipología no es taxativa ni excluyente

LEGISLADOR-Fija criterios para determinar la naturaleza específica a cada tipo de empleo

SERVIDOR PUBLICO-Fundamento del régimen salarial y prestacional

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Posibilidad tengan o no la misma naturaleza jurídica/FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Determinación de la estructura de la Administración y la creación no puede supeditarse a leyes preexistentes

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Imposibilidad de condicionar a la identidad de la naturaleza jurídica

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Régimen laboral de sus servidores públicos son los de la entidad absorbente

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Tratamiento para servidores públicos incorporados en la entidad absorbente

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Derechos de empleados y trabajadores en materia salarial y prestacional en caso de incorporación

ADMINISTRACION-Límites a la facultad de decidir a qué trabajadores o empleados llama o no a incorporarse a la nueva entidad

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Alternativas para los servidores públicos que pueden pasar a la nueva entidad

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Justificación de la compensación

FUSION DE ENTIDADES Y ORGANISMOS PUBLICOS-Derecho a indemnización plena

Referencia: expedientes D-4427 y 4432

Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 790 de 2002, en su integridad, y del parágrafo 1°, parcial, del artículo 2 de la misma ley, "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

Demandantes: Andrés de Zubiría Samper y Hernán Antonio Barrera Bravo.

Magistrados Ponentes:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA y

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., primero (1) de octubre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, los ciudadanos Andrés de Zubiría Samper y Hernán Antonio Barrera Bravo, interpusieron demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 790 de 2002, en su integridad el primero de los nombrados, y del parágrafo 1°, parcial, del artículo 2 de la misma ley, el segundo, "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

2. Por auto de 3 de febrero del año 2003, el magistrado sustanciador admitió las demandas presentadas, y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y se comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Ministro del Interior y de Justicia y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

3. Durante las deliberaciones de la Sala Plena de esta Corporación, para estudiar el proyecto de sentencia presentado por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, la mayoría de la Sala no impartió aprobación a la propuesta que en relación con el parágrafo 1°, del artículo 2, demandado parcialmente, razón ésta por la cual se discutieron distintas alternativas de solución, la última de las cuales fue la finalmente aprobada, que aparece como numeral quinto de la parte resolutiva, y bajo la consideración número 7 de la parte motiva de esta sentencia. Como quiera que el ponente inicial sobre ésta última decisión salva el voto, se designó como ponente para esa parte del fallo, al Magistrado Jaime Córdoba Triviño y, por ello, la ponencia es conjunta.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

"LEY 790 DE 2002

(diciembre 27)

por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la

administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Fusión de entidades u organismos nacionales y de ministerios

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998.

Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Se deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;

b) Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública. Para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables;

c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función Pública;

d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;

e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden Territorial;

f) Se establecerá y mantendrá una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo;

g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión pública

Artículo 2º. Fusión de entidades u organismos nacionales. El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, cuando se presente al menos una de las siguientes causales:

a) Cuando la institución absorbente cuente con la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas;

b) Cuando por razones de austeridad fiscal o de eficiencia administrativa sea necesario concentrar funciones complementarias en una sola entidad;

c) Cuando los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones de la entidad absorbida, de acuerdo con las evaluaciones técnicas, no justifiquen su existencia;

d) Cuando exista duplicidad de funciones con otras entidades del orden nacional;

e) Cuando por evaluaciones técnicas se establezca que los objetivos y las funciones de las respectivas entidades u organismos deben ser cumplidas por la entidad absorbente;

f) Cuando la fusión sea aconsejable como medida preventiva para evitar la liquidación de la entidad absorbida. Cuando se trate de entidades financieras públicas, se atenderán los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El Presidente de la República, al ordenar la fusión armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante de la misma, con el objeto de hacer eficiente su funcionamiento.

Parágrafo 2°. En ningún caso, los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones por parte de la entidad absorbente podrán superar la suma de los costos de cada una de las entidades involucradas en la fusión. Cuando la fusión implique la creación de una nueva entidad u organismo, los costos de ésta para el cumplimiento de los objetivos y las funciones no podrán superar los costos que tenían las fusionadas.

Artículo 3º. Fusión del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Fusiónese el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho y confórmese el Ministerio del Interior y la Justicia. Los objetivos y funciones del Ministerio del Interior y la Justicia serán las establecidas para los Ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.

Parágrafo. Producida la fusión de los Ministerios del Interior y Justicia, se mantendrá una estructura para las comunidades negras e indígenas.

Artículo 4º. Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico. Fusiónese el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico y confórmese el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Los objetivos y funciones del Ministerio de Desarrollo y Comercio serán las establecidas para los ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.

Parágrafo. La formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral necesaria para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, serán funciones del Ministerio de Ambiente , Vivienda y Desarrollo Territorial. Los organismos adscritos y vinculados relacionados con estas funciones, pasarán a formar parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 5º. Fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud. Fusiónese el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud y confórmese el Ministerio de la Protección Social. Los objetivos y funciones del Ministerio de la Protección Social serán las establecidas para los ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.

Artículo 6º. Adscripción y vinculación. Los organismos adscritos y vinculados de los Ministerios que se fusionan pasarán a formar parte de los Ministerios que se conforman, en los mismos términos de la fusión.

Artículo 7°. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. El número de Ministerios es trece. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:

1. Ministerio del Interior y de Justicia

2. Ministerio de Relaciones Exteriores

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4. Ministerio de Defensa Nacional

5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

6. Ministerio de la Protección Social

7. Ministerio de Minas y Energía

8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

9. Ministerio de Educación Nacional

10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

11. Ministerio de Comunicaciones

12. Ministerio de Transporte

13. Ministerio de Cultura.

CAPITULO II

Rehabilitación profesional y técnica

Artículo 8°. Reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica. Los empleados públicos de libre nombramiento y remoción de los niveles jerárquicos diferentes al directivo y las personas vinculadas por nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa en los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, que sean retirados del servicio por supresión del cargo en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, recibirán un reconocimiento económico destinado a su rehabilitación laboral, profesional y técnica.

Este reconocimiento económico consistirá en una suma de dinero equivalente a un porcentaje no inferior al cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica correspondiente al cargo suprimido, el cual se pagará en mensualidades durante un plazo no mayor a doce (12) meses, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

De acuerdo con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los ex empleados tendrán derecho a recibir el reconocimiento económico mencionado cuando acrediten una cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Estar vinculado a un programa de formación técnica o profesional o de capacitación formal o informal; o

b) Estar vinculado laboralmente a un empleador privado, en un cargo creado o suplido recientemente por el empleador, y que implique realmente un nuevo puesto de trabajo a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En este caso, dicho reconocimiento será directamente entregado al nuevo empleador siempre que tal vinculación laboral sea a través de un contrato a término indefinido o un contrato a un término no inferior a dos (2) años.

El reconocimiento económico de que trata el presente artículo no constituye para efecto alguno salario o factor salarial y el pago del mismo no genera relación laboral.

Artículo 9°. Cotización a la entidad promotora de salud. Durante el período en el cual se reciba el reconocimiento a que hace referencia el artículo anterior, el ex empleado y la

entidad empleadora a la cual este estuvo vinculado, pagarán por partes iguales las mensualidades correspondientes al sistema general de la seguridad social en salud, calculadas sobre la suma mensual que se le reconozca al ex empleado.

Artículo 10. Condiciones para el reconocimiento. El derecho a recibir el reconocimiento económico de que trata el artículo 8° de la presente ley se pierde en el evento en que el ex empleado no acredite mensualmente una de las dos circunstancias enumeradas en los literales a) y b) del artículo 8° de la presente ley.

Artículo 11. Programas para el mejoramiento de competencias laborales. El Gobierno Nacional adoptará, con el concurso de instituciones públicas o privadas, programas para procurar el mejoramiento de las competencias laborales de los ex empleados a que se refiere esta ley.

Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 13. Aplicación en el tiempo. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán a los servidores públicos retirados del servicio a partir del 1° de septiembre del año 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en la presente ley.

CAPITULO III

Gobierno en línea

Artículo 14. Gobierno en línea. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados con los siguientes aspectos:

a) Desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico;

b) Desarrollo de portales de información, prestación de servicios, y

El Gobierno Nacional desarrollará y adoptará los adelantos científicos, técnicos y administrativos del gobierno electrónico deberá realizarse bajo criterios de transparencia, de eficiencia y eficacia de la gestión pública, y de promoción del desarrollo social, económica y territorialmente equilibrado.

Parágrafo. El Gobierno apoyará técnicamente las páginas de información legislativa del Congreso de la República, los ministerios y las entidades descentralizadas del orden nacional y las involucrará, en lo posible, al programa gobierno en línea.

CAPITULO IV

Defensa Judicial de la Nación

Artículo 15. Defensa Judicial de la Nación. El Gobierno Nacional fortalecerá la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual desarrollará dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CAPITULO V

Facultades extraordinarias

Artículo 16. Facultades extraordinarias. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades

extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia.

El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Departamento Administrativo resultante de la fusión.

El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Departamentos Administrativos;

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Minis-terios;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;

e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las f unciones de las suprimidas;

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;

g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Parágrafo 1°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.

Parágrafo 2°. Cuando por cualquier causa, una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso, podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de ley.

CAPITULO VI

Disposiciones finales

Artículo 17. Plantas de personal. La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.

En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública.

Artículo 18. Supresión de cargos vacantes. Hasta el año 2006, los cargos que quedaren vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñaren, serán suprimidos de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Nacional, salvo que el cargo resultare necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique.

Artículo 19. Restricción al gasto público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de

la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites, podrán impedir el ejercicio de la funciones propias de dichas Corporaciones.

Artículo 20. Entidades que no se suprimirán. En desarrollo del Programa de Renovación de la administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir, liquidar ni fusionar el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el INCI, el INSOR, el Instituto Caro y Cuervo ni la Corporación Nasa Kiwe, esta última hasta tanto no culmine la misión para la cual fue creada. Los ahorros realizados en el proceso de reestructuración de dichas entidades, serán destinados a una mayor cobertura de los servicios prestados por ellas.

Las entidades educativas que dependan del Ministerio de Educación serán descentralizadas y/o convertidas en entes autónomos. En tal caso, el Gobierno Nacional garantizará con recursos del presupuesto general de la nación distintos a los provenientes del sistema general de participaciones y transferencias, su viabilidad financiera.

Artículo 21. Comisión de Seguimiento. Intégrase una Comisión de seguimiento a la utilización de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional mediante la presente ley, la cual tendrá como función evaluar la aplicación de los criterios contenidos en el parágrafo primero del artículo 16 de la presente ley, en los respectivos decretos legislativos que la desarrollen.

Estará integrada por cuatro (4) miembros en representación del honorable Congreso, dos (2) por cada Cámara Designados por la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras, y cuatro (4) en representación del Gobierno Nacional. En representación del Gobierno asistirá el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de la

Función Pública, a cuyo cargo estará la Secretaria Técnica de la Comisión.

La Comisión de Seguimiento por convocatoria del Ministro del Interior y de Justicia se reunirá durante un año en forma ordinaria bimestralmente y en forma extraordinaria cuando el Gobierno así lo solicite o a solicitud de los dos (2) miembros en representación del Congreso.

CAPITULO VII

Vigencia

Artículo 22. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación".

Expediente D-4427

El ciudadano Andrés de Zubiría Samper, considera que la ley demandada viola los artículos 1, 53, 58, 123, 125, 150, 158, 160 y 189 de la Constitución Política.

1. Para el demandante la Ley 790 de 2002, debe ser declarada inconstitucional por presentar vicios de trámite en su formación.

1.1. A su juicio la totalidad de la Ley 790 de 2002, adolece de un vicio de forma pues en el trámite de la ley en el Congreso de la República, no se cumplieron los términos exigidos por la Constitución Política. En efecto, señala que entre el primero y el segundo debate en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, no se dejaron transcurrir los 8 días que exige el artículo 160 de la Carta Política.

1.2. Así mismo, manifiesta que la ley acusada resulta también inconstitucional, porque el articulado de los proyectos de ley deben ser sometidos a discusión y luego a su aprobación en forma individual y separada, circunstancia que no se dio en el trámite de la Ley 790 de 2002, pues en el debate en plenaria en la Cámara de Representantes, tan solo seis de los veintiún artículos que contiene la ley, fueron aprobados en forma adecuada. Los demás fueron aprobados por el sistema de "pupitrazo limpio", con lo cual se dejó en entredicho el carácter democrático del Congreso de la República.

2. Encuentra también el demandante, que la Ley 790 de 2002, presenta vicios materiales,

así:

2.1. La ley acusada desconoce el Estado Social de Derecho, la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, por cuanto las medidas contempladas en la misma, en lugar de desarrollar los postulados constitucionales, va a aumentar los niveles de desempleo y subempleo, lo que pondrá en grave peligro la dignidad de los colombianos, al haber consagrado la fusión de entidades u organismos nacionales; fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho; de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico, de Trabajo y Seguridad Social y de Salud; el aumento de los aportes para el Sistema General de la Seguridad Social en Salud, de una tercera parte a la mitad a cargo de los exempleados cubiertos por reconocimiento económico de rehabilitación laboral, profesional y técnica; la concesión de facultades extraordinarias para suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios y otras entidades del orden nacional, y escindir otras entidades y organismos del orden nacional; la supresión de cargos vacantes hasta el años 2006; y la restricción de los gastos de funcionamiento (artículos 2, 3, 4, 5, 9, 16, 18 y 19 Ley 790 de 2002).

2.2. Transgrede la norma acusada la garantía constitucional de la estabilidad en los empleos públicos a que alude el artículo 125 superior, en tanto se autoriza al Ejecutivo para fusionar entidades públicas; conceder facultades extraordinarias para suprimir y fusionar departamentos administrativos, determinar la estructura y objetivos de los ministerios y otras entidades y escindir entidades públicas, creando nuevas causales para el retiro de los funcionarios públicos, sin siquiera referirse a la indemnización para los trabajadores que sean desvinculados, pues la ley acusada solamente establece un reconocimiento económico en dinero, equivalente al cincuenta por ciento de la asignación básica del cargo suprimido y hasta por un plazo de doce meses, si se dan las condiciones establecidas en el artículo 8 de la citada ley, todo lo cual atenta contra la estabilidad en el empleo y, por ende, contra el derecho al trabajo, la dignidad y la prevalencia del interés general (artículos 2, 3, 4, 5 y 16).

2.3. Desconoce la Ley 790 de 2002 la garantía de los derechos adquiridos de los trabajadores en materia de estabilidad de los empleados públicos, por supresión de empleos, al haber establecido la fusión de entidades u organismos nacionales, la fusión de los ministerios a que se refieren los artículos 2, 3 y 4 ibídem; autorización al Ejecutivo para suprimir o fusionar departamentos administrativos, determinar la estructura y objetivos de

los ministerios y escindir entidades públicas; la supresión de cargos vacantes hasta el año 2006 y la restricción del gasto público (arts. 2, 3, 4, 5, 16, 18 y 19 ibídem).

2.4. Según el demandante, la ley acusada viola lo referente a la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, al conceder facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para suprimir y fusionar departamentos administrativos, determinar los objetivos y estructura orgánica de los ministerios y otras entidades del orden nacional, y escindir otras entidades y organismos del mismo nivel, sin existir la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad encargada de la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los funcionarios públicos.

2.5. La Ley 790 de 2002, artículo 16, viola el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, al conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias desconociendo el criterio de precisión que exige la norma superior citada, por cuanto las facultades fueron otorgadas de forma vaga e imprecisa, pues solamente se refiere a la supresión de departamentos administrativos; determinar la estructura y objetivos de los ministerios; reasignar funciones y competencias orgánicas; escindir entidades; crear entidades u organismos; y, determinar la adscripción o vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Resulta violatorio de la Constitución Política que a través de una ley de facultades extraordinarias, se regule jurídicamente lo relativo con la fusión o supresión de entidades públicas nacionales, sin existir un marco de referencia legal como lo es la Ley de la Administración Pública, por cuanto el artículo 51 de la Ley 489 de 1999 fue declarado inexequible por esta Corporación mediante sentencia C-702 de 1999. Por lo tanto, hasta tanto no se reemplace el artículo 51 retirado del ordenamiento jurídico, el Ejecutivo no puede válidamente suprimir o fusionar entidades.

Aduce, que si bien el artículo 189 superior otorga competencia al Gobierno Nacional para suprimir y fusionar entidades públicas nacionales, jamás lo autoriza para crearlas, de ahí, que el artículo 16 de la Ley 790 de 2002 sea contrario a las normas constitucionales.

2.6. Finalmente, la ley demandada viola el principio de unidad de materia pues, autoriza la regulación de la renovación de la administración pública y concede facultades extraordinarias y, al mismo tiempo, suprime cargos vacantes hasta el año 2006 y restringe el gasto público

hasta el 2005, siendo esos dos últimos aspectos totalmente ajenos al objetivo primordial de la ley acusada.

Expediente D-4432

El ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo, demandó parcialmente el parágrafo 1° del artículo 2, de la Ley 790 de 2002, por considerarlo violatorio de los artículos 58 y 125 de la Constitución Política.

Manifiesta el demandante que la naturaleza de la entidad fusionada y su régimen de contratación será la de la entidad absorbente en caso de fusión, pero el régimen laboral no necesariamente. En efecto, señala que la parte acusada de parágrafo 1° del artículo 2 de la Ley 790 de 2002, al establecer que el régimen de los servidores públicos de la entidad fusionada será el de la absorbente, depende de que la naturaleza jurídica de esas entidades sea la misma, pues en caso contrario se violaría el artículo 125 de la Carta Política, que dispone que sólo la ley podrá determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo y, por consiguiente, quiénes pueden tener la calidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales.

La norma demandada permite que mediante un simple acto de fusión de organismos y entidades, en forma automática se cambie la forma de vinculación y el régimen de empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades involucradas, de suerte que resultan desconocidos derechos adquiridos cuando existen de por medio convenciones y contratos colectivos de trabajo vigentes al momento de la fusión.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

1.1. La entidad interviniente manifiesta que no le asiste razón al ciudadano demandante en relación con los vicios de forma alegados en la demanda. Luego de hacer un recuento del trámite surtido en el Congreso de la República, aduce que el proyecto fue aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, en la sesión del 27 de noviembre de 2002, y las Plenarias de Senado y Cámara, de manera independiente le dieron su aprobación en las sesiones de los días 12 y 16 de diciembre de 2002, respectivamente, de donde resulta

que se cumplió a cabalidad con el término establecido en el artículo 160 de la Constitución Política, de ocho días para que un proyecto de ley aprobado en Comisión pueda ser estudiado en Plenaria.

Agrega, que en caso de sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales para agilizar el trámite de un proyecto, no procede la aplicación del término de quince días que debe mediar entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, pues en ese evento el debate se inicia en las dos Cámaras simultáneamente. Frente a ese trámite excepcional el término de quince días ordenado por el artículo 160 de la Carta Política se hace inocuo, como quiera que a la fecha de iniciación del debate en Plenaria en una de las Cámaras, el trámite en la otra no sólo se ha iniciado sino que el proyecto ha sido aprobado en primer debate. Como sustento de su afirmación cita apartes de jurisprudencia de esta Corte en ese sentido.

En relación con el cargo de la votación en bloque del articulado de la Ley 790 de 2002, en la Cámara de Representantes, la apoderada de la entidad interviniente aclara que el debate y la votación deben ser diferenciados. En efecto, señala que como lo dispone el artículo 158 de la Ley 5 de 1992, cada artículo debe ser analizado y discutido en forma independiente, no así la votación que se refiere a un momento distinto del trámite de aprobación de un proyecto de ley, pues se trata de una etapa que ha sido entendida por el legislador como un acto colectivo, a través del cual las Cámaras y sus Comisiones expresan su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Agrega que así lo ha entendido este Tribunal Constitucional y que además así lo contempla el artículo 154 del Reglamento del Congreso, circunstancia que es frecuente en el Congreso de la República, especialmente cuando se trata de proyectos normativos extensos a fin de agilizar el trámite de rigor. Fue lo que sucedió en la Plenaria Cámara de Representantes, la cual estaba autorizada constitucional y legalmente para votar en bloque dieciséis artículos del Proyecto de Ley que habían sido discutidos con anterioridad y, solamente cinco artículos fueron votados de manera individual, por cuanto los Representantes habían presentado proposiciones sustitutivas, aditivas o supresivas. Siendo ello así, el cargo por ese aspecto tampoco prospera.

1.2. En cuanto a la supresión de cargos en la Administración Pública, la entidad interviniente manifiesta que indudablemente el trabajo y la estabilidad de los servidores públicos son derechos reconocidos por la Constitución Política. Con todo, ello no puede ser aducido como

una imposibilidad para el Estado de efectuar modificaciones en su planta de personal a través de reestructuraciones estatales, encaminadas al logro y cumplimiento de los fines estatales, como son la eficacia y eficiencia del aparato estatal, y a la adecuación de su esquema a las circunstancias que reclaman de él la realización de los fines esenciales contemplados en el Estatuto Fundamental.

Argumenta que si bien los trabajadores vinculados a la carrera administrativa gozan de derechos, los mismos no son ajenos al interés público que reclama por una organización menos burocrática y más eficiente. De ahí, que en desarrollo del postulado de la prevalencia del interés general se pueda separar del cargo a los funcionarios inscritos en carrera administrativa, teniendo en cuenta el reconocimiento de sus derechos y el resarcimiento de los perjuicios que sufren, de suerte que no se rompa el principio de igualdad en relación con las cargas públicas. Por eso, asegura que no le asiste razón al ciudadano demandante cuando afirma que los funcionarios públicos cuyos cargos se suprimen no son indemnizados, por que si bien la ley acusada no hace mención específica en relación con ese aspecto, eso se debe a que existe norma especial a la que es imperioso acudir, como lo es la Ley 443 de 1998, artículo 39, la cual desarrolla la materia y tiene plena aplicación en ese proceso de Renovación de la Administración Pública. Agrega que la ley acusada, como aspecto novedoso, crea la figura del reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica de los funcionarios de libre nombramiento y remoción de nivel jerárquico, diverso al directivo y de los trabajadores que se encuentran en provisionalidad quienes por la naturaleza precaria de su nombramiento no reciben indemnización.

Aduce que el proceso de la Renovación de la Administración Pública contemplada en la norma acusada, ha sido orientada por un criterio social, de ahí, que se impida la prohibición de retirar del servicio a las madres cabezas de familia, disminuidos físicos, mentales, auditivos o visuales, y a los servidores que cumplan con los requisitos legales para acceder al reconocimiento de su pensión de jubilación.

Considera la entidad interviniente que en relación con la restricción del gasto que contempla la Ley 790 de 2002, la esfera pública debe dirigir sus esfuerzos a hacer realidad las garantías del Estado Social de Derecho, de suerte que sea la comunidad en general la beneficiada con su gestión. Por ello, la estructura actual y la inversión que demanda lo público, en lugar de ser un factor que permita la estabilidad y el desarrollo nacional, se ha convertido en un

obstáculo para esos propósitos. Por ese motivo, la ley acusada pretende propiciar un esquema estatal acorde con las necesidades del país, así como asegurar que la estructura que resulte "se ciña a unos parámetros de austeridad que obligan a la buena gerencia, eliminan la posibilidad de despilfarro, facilitan la inversión social y por tanto, la satisfacción de las expectativas del pueblo colombiano". Así las cosas, las decisiones de restricción del gasto público, se inscriben en una política de racionalización de costos "optando de manera objetiva por alternativas que garantizan al Estado los mayores niveles de sostenibilidad financiera de la mano del acatamiento de los criterios misionales públicos".

Por otra parte, la apoderada de la entidad interviniente, expresa que la inexistencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil y las Comisiones departamentales y distritales, a partir de la sentencia C-372 de 1999, no puede conducir, como lo expresa el demandante, a que se haga improcedente cualquier decisión que sea necesario adoptar en relación con los servidores públicos de carrera administrativa. Señala que argumentar que ante la inexistencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil no se pueden suprimir cargos de carrera administrativa, sería tanto como concluir que la Administración Pública no puede nombrar personal provisional en cargos de dicha naturaleza, pues ello se traduciría en un esquema estático que implica la imposibilidad de retirar funcionarios de carrera por supresión del empleo, con la consecuente afectación de los intereses generales de la comunidad.

Tampoco comparte la entidad interviniente el cargo presentado frente a la supuesta imprecisión de facultades extraordinarias, pues, aduce, que la jurisprudencia de la Corte ha sido contundente al señalar que la exigencia establecida en la Carta sobre la precisión que debe recaer sobre las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo Nacional, no significa que deban ser necesariamente detalladas, minuciosas o taxativas, pues el espíritu del artículo 150, numeral 10 de la Carta Política, es que las facultades transitoriamente concedidas contengan mandatos orientadores, que señalen un norte y que sean claros. En ese orden de ideas, las facultades conferidas en la ley acusada al Presidente de la República, son precisas y concretas pues contemplan las acciones que puede adelantar el Ejecutivo, las entidades ante quienes puede ejercerlas y el tiempo límite para ello.

Según la entidad interviniente la declaratoria de inexequibilidad del artículo 51 de la Ley 489 de 1998, no impide que el Ejecutivo pueda proceder a la supresión de cargos en la

Administración Pública y a la fusión de entidades del orden nacional, pues, por un lado el artículo 189, numeral 15, de la Constitución Política determina la potestad del Presidente de la República para esos efectos; y, por el otro, el legislador en la ley acusada señala unos criterios claros para llevar a cabo la Renovación de la Administración Pública. Así, la Ley 790 de 2002, en varios de sus artículos determina expresamente las causales por las cuales es procedente un proceso de fusión de entidades u organismos del orden nacional, señala las condiciones que pueden restringir dicho proceso y reduce el ámbito de acción del Ejecutivo mediante el establecimiento de condiciones que han de ser observadas.

Para la entidad interviniente el cargo de violación del principio de unidad de materia, por inclusión de artículos que desarrollan aspectos como la supresión de vacantes y restricción del gasto público, no está llamado a prosperar, por que se trata de un principio que debe ser interpretado en forma amplia, en el sentido de que la materia de una ley debe entenderse en una aceptación de distintos puntos que tienen en ella su lugar y sentido. Añade, que si la unidad de materia busca racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo dando coherencia sistemática al ordenamiento, no tiene sentido interpretar esa exigencia constitucional de tal forma que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Siendo ello así, no encuentra ajeno a una norma sobre Renovación de la Administración Pública, la inclusión de disposiciones tendientes a la concreción de una gestión eficiente que a su vez se enmarca en la política de austeridad en el gasto público que inspira la ley acusada.

Finalmente, en relación con el cargo del régimen laboral, aduce la entidad interviniente que al legislador dentro de su competencia legislativa le corresponde expedir disposiciones tendientes a la configuración de la administración y las modalidades de prestación de servicios, potestad que puede ser trasladada al Ejecutivo, a fin de que se encargue de efectuar las modificaciones pertinentes a la estructura de la cual ha de servirse para poder llevar a cabo sus políticas y programas. Así las cosas, el legislador puede conceder al Gobierno Nacional facultades para reorganizar la Administración Estatal, lo que puede implicar la fusión de entidades con el fin de garantizar la eficiencia y racionalidad de la gestión pública. Obviamente, agrega, la fusión de entidades da origen a una nueva instancia "en la que confluyen de manera armónica las funciones que de forma independiente asumían las que dieron lugar a ésta. En igual sentido es claro que al tratarse de una única y singular entidad, su naturaleza jurídica ha de ser uniforme, de modo tal que las estructuras

fusionadas pueden prescindir de su régimen anterior".

Todo ello, añade la interviniente, puede comprender una nueva regulación legal del régimen laboral de sus trabajadores, a fin de ajustarlo con la modificación o redifinición de funciones, sin que ello signifique vulneración de sus derechos, más si se analiza la norma desde una perspectiva de integralidad "conforme a la cual se busca que la reestructuración del Estado se lleve a cabo de la manera menos traumática y con el menor impacto social posible".

De las consideraciones que expone, el Ministerio del Interior y de Justicia solicita la declaratoria de exequibilidad de la Ley 790 de 2002.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La apoderada de la entidad interviniente solicita la declaratoria de exequibilidad de la Ley 790 de 2002, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación:

Respecto de los cargos por vicios de forma en la tramitación de la ley acusada, aduce que el Congreso de la República respetó la Constitución y la ley, como quiera que tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, se cumplió con el término de ocho días que debe mediar entre el debate en comisión y plenaria.

En cuanto al cargo presentado por el actor, en el sentido de que 16 artículos de la ley demandada fueron votados en bloque, violando con ello el debate que para el efecto exigen la Constitución y la ley, aduce la entidad interviniente, que tal como lo ha señalado esta Corporación, en el trámite de las leyes es preciso distinguir entre debate y votación, para concluir que el procedimiento utilizado para la aprobación de algunos de los artículos de la ley demandada es perfectamente válido, y en nada se opone al libre desarrollo del debate legislativo de un proyecto de ley en el Congreso de la República, tal como lo autoriza la Ley 5 de 1992.

Para la entidad interviniente la Ley 790 de 2002, contrario a lo afirmado por el ciudadano demandante, lo que pretende es robustecer el Estado Social de Derecho y, para lograrlo, necesariamente debe modificar la estructura de la Administración Pública, fundado para ello en numerosos estudios realizados por varias entidades, entre ellas, el Departamento Nacional de Planeación.

En cuanto a la determinación de los regímenes laborales aduce que, “además del principio contenido en la Ley 790 se deberán tener en cuenta las especificidades de adecuación que se originen pues, conforme a la legitimación negocial, es preciso tener en cuenta aquellos aspectos que también forman parte del régimen laboral”.

En relación con la acusación planteada en el sentido de que la norma acusada atenta contra la estabilidad laboral de los servidores públicos, violando con ello el artículo 125 de la Constitución Política, aduce la apoderada de la entidad interviniente que los destinatarios de la norma no son todos los servidores públicos, sino aquellos que tienen una vinculación “precaria”, como los funcionarios de libre nombramiento y remoción y los servidores públicos con nombramiento provisional en empleos de carrera administrativa. Siendo ello así, si los destinatarios de la norma no tienen una estabilidad en el cargo, mal puede afirmarse que tienen derechos adquiridos sobre los mismos. Añade que la ley demandada para el logro de sus fines, establece que desde ahora y hasta el año 2006, se suprimirán los cargos vacantes, y ello no afecta la estabilidad laboral de ningún servidor público.

Manifiesta la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, condicionar la validez de una ley a la existencia de una entidad como la Comisión Nacional del Servicio Civil, es un error que no se puede permitir. En efecto, expresa que es imposible ponerle límites a la potestad legislativa, donde ni la Constitución ni la ley se los han impuesto. Agrega que las funciones de dicha entidad, entrarán a regir desde el instante en que la ley las reglamente, tal como lo dispuso esta Corporación.

Respecto del cargo formulado por el actor en relación con la vaguedad e imprecisión de las facultades extraordinarias, considera la entidad interviniente que resulta “injusto” argumentar que las facultades extraordinarias que concedió el legislador el Gobierno Nacional para renovar la estructura de la Administración Pública, recae nuevamente en el mismo vicio de vaguedad e imprecisión del artículo 51 de la Ley 489 de 1998, por varias razones: porque el artículo 120 de la citada ley, que confería facultades extraordinarias al Presidente de la República, fue declarado inexequible, no por vago e impreciso, sino por vicios de trámite; y, porque se delegaba en el Ejecutivo parte de la función legislativa que por su naturaleza es indelegable.

Finalmente, la apoderada de la entidad interviniente, considera que no le asiste razón al

demandante al argumentar violación del principio de unidad de materia, pues considera que el eje argumentativo de la Ley 790 de 2002, es renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, y todos los artículos de la misma, están orientados a buscar nuevas herramientas jurídicas que permitan dinamizar la actividad estatal.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación en concepto No. 3229 de 21 de mayo de 2003, se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 790 de 2002, en los siguientes términos:

1. En primer lugar encuentra el Procurador General de la Nación, que no le asiste razón al ciudadano demandante en relación con el vicio de forma que le endilga a la Ley 790 de 2002, en el sentido de que no se respetó el término de ocho días que debe mediar entre el primer y segundo debate en cada una de las Cámaras. Después de explicar el trámite legislativo precedido de la solicitud de urgencia y de realizar el análisis surtido en el Congreso de la República en las dos células legislativas, manifiesta que en el trámite del Proyecto de Ley 100 Senado 103 Cámara, se respetó en su integridad el término mínimo de ocho días que debe transcurrir entre el primero y segundo debates en cada una de las Cámaras legislativas. Así mismo, señala que por tratarse de un asunto precedido de solicitud de urgencia, no se requiere el cumplimiento de los quince días que exige el artículo 160 de la Constitución Política, como quiera que hubo reuniones conjuntas de una y otra Cámara, para lo cual cita el artículo 183 de la Ley 5 de 1992 y la sentencia C-025 de 1993, proferida por esta Corporación.

En relación con la votación en bloque de dieciséis de los veintidós artículos que contiene la ley, en la Cámara de Representantes, expresa el Ministerio Público, que el legislador cumplió en debida forma con el principio de publicidad requerido para aprobar en conjunto en segundo debate en la Cámara de Representantes los artículos referidos por el actor, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso, sin que se hubiere comprometido el principio democrático por existir conocimiento previo de los asuntos a debatir, como quiera que las ponencias fueron debidamente publicadas en las Gacetas del Congreso, quedando a salvo el principio de publicidad. Así las cosas, teniendo en cuenta que en el expediente existe prueba de que frente a los artículos 1, 2, 4 a 15, 17 a 20 y 22, no existía controversia frente a su aprobación, no se hacía necesaria la votación

artículo por artículo, en los términos de la Ley 5 de 1992.

2. Para el análisis de los cargos de fondo endilgados a la Ley 790 de 2002, expresa el Procurador General de la Nación, que si bien el Estado tiene competencia para reformarse o modernizarse de conformidad con sus necesidades, atendiendo razones de prevalencia del interés general, también lo es que la supresión de cargos se debe realizar, bajo el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores. En ese orden de ideas, la ley acusada presenta dos respuestas: la primera, que se deriva de la estabilidad laboral propia de los servidores públicos de carrera y los trabajadores oficiales, quienes tienen derecho una vez se supriman sus cargos, a las indemnizaciones que consagra la ley, como consecuencia de sus derechos adquiridos y de los principios básicos que rigen la carrera administrativa (arts. 39 Ley 443 de 1998 y 137 del Decreto 1572 de 1998). La segunda respuesta que ofrece la ley, a juicio del Ministerio Público, se refiere a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y los vinculados por nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa, los cuales no se encuentran cobijados por la estabilidad laboral y, por tanto, no pueden aducir derechos adquiridos en relación con los cargos suprimidos, lo que significa que el Estado no está en la obligación de indemnizarlos o de reincorporarlos a cargos equivalentes.

Con todo, aduce el Procurador General de la Nación, que la ley acusada consagró para quienes no se encuentren cobijados por la estabilidad laboral y, a consecuencia de la supresión de su empleo queden desempleados, la rehabilitación profesional y técnica, lo cual se hizo con base en la concepción de Estado Social de Derecho que busca preservar la dignidad humana en materia laboral, mediante el ofrecimiento de mecanismos de formación y habilitación profesional y técnica para quienes lo requieran propiciando la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizando el derecho irrenunciable a la seguridad social, tal como lo disponen los artículos 8 y 9 de la ley demandada.

Así las cosas, teniendo en cuenta las garantías que ofrece la Ley 790 de 2002, tanto para los servidores públicos con vinculación de libre nombramiento y remoción o en provisionalidad, como para aquellos que pertenecen a carrera administrativa, encuentra el Ministerio Público que la ley acusada no viola los postulados de la dignidad humana, el derecho al trabajo y la prevalencia del interés general. Por ello, solicita declarar exequibles los artículos 2, 3, 4, 5, 9, 16, 18 y 19 de la Ley 790 de 2002).

A su juicio, el cargo de violación de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos, por la creación de nuevas causales para su retiro y no reconocerles indemnización sino un reconocimiento económico en los términos señalados en la ley, no está llamado a prosperar, por cuanto la causal de supresión de empleos se encuentra contemplada en los artículos 28 del Decreto 2400 de 2968, 244 del Decreto 1950 de 1993, 39 y siguientes de la Ley 443 de 1998, y en la misma ley acusada, lo cual se encuentra en consonancia con lo preceptuado por el artículo 125 de la Constitución Política, según el cual el retiro del cargo se hará por calificación insatisfactoria en el desempeño del cargo, violación del régimen disciplinario y las demás causales previstas en la Constitución o la ley. Por lo tanto, el Procurador solicita la declaratoria de exequibilidad de los artículos 2, 3, 4, 5 y 16.

Ahora, en cuanto al cargo de violación de los derechos adquiridos por supresión de empleos, considera que tratándose de servidores públicos no vinculados a la carrera administrativa, no se presenta la aludida vulneración, como quiera que el respeto de los derechos laborales, los derechos adquiridos y los principios básicos de la carrera administrativa y con base en el principio de igualdad de la sociedad frente a las cargas públicas, "se indemniza a los funcionarios públicos de carrera a quienes se les haya suprimido sus empleos, por lo que se solicitará a la Corte Constitucional declarar exequible los artículos 2, 3, 4, 5, 9, 16, 18 y 19 de la Ley 790 frente a los cargos referidos).

Frente al cargo planteado por el ciudadano demandante, en relación con la presunta violación de lo atinente a la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, por inexistencia actual de la Comisión Nacional del Servicio Civil, considera que su inexistencia no puede implicar que ni el Legislativo ni el Ejecutivo lleven a cabo modernizaciones o renovaciones de la Administración Pública, así como supresiones de empleos y creación de nuevas plantas de personal, porque se trata de atribuciones constitucionales propias que no riñen con la existencia o no de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Agrega el Ministerio Público, que las transformaciones de plantas de personal que provienen de los cambios en la estructura estatal, se pueden efectuar por mecanismos diferentes a la provisión de cargos de carrera por concurso, razón por la cual no considera que las facultades extraordinarias concedidas el Presidente de la República en el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, violen lo referente a la administración y vigilancia de las carreras de los

servidores públicos y, en consecuencia, solicita declarar constitucional la ley por ese aspecto.

En cuanto a la imprecisión de las facultades extraordinarias concedidas por el artículo 16 de la ley acusada al Presidente de la República, el Ministerio Público considera que el concepto de precisión referido, se sustenta no en el grado de amplitud, detalle, minuciosidad o taxatividad, sino en su claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere su ejercicio extraordinario. Así, agrega, en cuanto al grado de extensión material a desarrollar, las facultades pueden ser generales o particularizadas, sin que ello resulte contrario al concepto de precisión. Siendo ello así, a juicio del Procurador, luego de analizar la finalidad de la ley y las facultades a que se refiere el artículo 16, las encuentra materialmente precisas y debidamente delimitadas en función de la renovación de la estructura de la Administración Pública Nacional "y bajo los propósitos de racionalización administrativa y de sostenibilidad financiera nacional, lo cual guarda consonancia con el título, objeto y espíritu de la Ley 790 de 2002". Por esa razón, solicita la declaratoria de constitucionalidad en relación con ese cargo.

Para resolver el problema jurídico en lo referente a la presunta violación de la competencia propia del Ejecutivo para fusionar o suprimir entidades por habérsele concedido facultades extraordinarias para cumplir con esa función administrativa, si se parte de la premisa de que dicha función debe ser ejercida previa regulación legal sobre fusiones y supresiones y no por vía legal extraordinaria, el Ministerio Público expresa que por disposición del artículo 150, numeral 7, a la ley le corresponde determinar la estructura de la Administración Nacional, de donde se concluye que es el legislador el titular de dicha competencia la cual ejerce de manera general y en todo tiempo y, sólo tiene limitantes de orden constitucional como la iniciativa legislativa. De ahí, que resulte viable que esa competencia se ejerza por el legislador ordinario o mediante facultades extraordinarias.

Ahora bien, añade el Procurador, que según lo dispuesto por el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República tiene competencia para suprimir o fusionar entidades y organismos administrativos nacionales, sometida eso si a los mandatos que para el efecto le señale la ley, es decir, se trata de una competencia administrativa reglada. En ese sentido, añade el Ministerio Público, el legislador puede expedir una especie de ley marco a pesar de que esa materia no está regulada por el numeral 19 del artículo 150

de la Constitución, o una ley de autorizaciones, o no expedir ninguna ley y asumir directamente esa competencia. Todo ello demuestra, añade, que no existen competencias duales de orden constitucional en relación con la determinación de la estructura administrativa nacional, lo cual iría en contra de la seguridad jurídica y de la separación de poderes, por una parte, y, por otra, que la competencia en materia de fusiones y supresiones no es exclusiva del Presidente de la República, sino subsidiaria y sometida a los parámetros que al efecto le señale la ley.

En ese orden de ideas, el legislador en la ley acusada fusionó algunos ministerios, definió lo referente a las adscripciones y vinculaciones resultantes de los procesos de fusión, y estableció el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios. Igualmente, estableció los parámetros y causales para que el Presidente de la República ejerciera la competencia administrativa establecida en el numeral 15 del artículo 189 de la Carta.

Añade el Procurador General, que las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo en el artículo 16 de la ley acusada, además de poder ser conferidas por el legislador por el hecho de ser el titular de esa competencia, se hacían necesarias, porque la mayoría son funciones propias de ley en cuanto modifican la estructura orgánica de la Administración Nacional, señalan sus objetivos y determinan el orden de precedencia de departamentos administrativos. De todo lo anterior concluye que el legislador en ningún momento violó la competencia administrativa del Ejecutivo para suprimir o fusionar entidades del orden nacional, como quiera que las facultades extraordinarias otorgadas competen de manera principal al Congreso de la República, "además de resultar necesario tal otorgamiento por ser asuntos de tratamiento exclusivo legal; mientras que la competencia constitucional del Ejecutivo en materia de supresión o fusión de entidades públicas nacionales es subsidiaria y sometida al imperio de la ley, la que ya se ha ocupado de definir su campo de acción administrativa".

Para resolver el cargo de violación del principio de unidad de materia que plantea la demanda, en cuanto se consagró la supresión de vacantes hasta el año 2006 y se estableció la restricción del gasto público, considera el Ministerio Público que haber establecido que hasta el año 2006 los cargos vacantes por jubilación o pensión de vejez de sus ocupantes serán suprimidos, resulta compatible tanto con la finalidad como con el tema de la Ley 790 de 2002, debido a que la reforma estructural a ejecutar, necesariamente y por consecuencia,

involucra el recurso humano de las entidades públicas. Por ello, desde el punto de vista de la unidad de materia, el artículo 18 de la ley acusada resulta conexo con el título y el contenido central de la ley y, por ende, ajustado al artículo 158 superior.

No obstante, considera el Procurador General de la Nación que el artículo 19 de la ley acusada tiene una finalidad restrictiva del gasto público en dos rubros presupuestales: el de la planta de personal y los gastos de funcionamiento de las entidades públicas del orden nacional y, faculta al Gobierno Nacional para establecer límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

Aduce que en relación con el incremento anual del costo de las plantas de personal de las entidades públicas del orden nacional, limitado como máximo hasta la inflación del año inmediatamente anterior, aplicable hasta el año 2005, a juicio del Ministerio Público, esa restricción guarda conexidad teleológica con la finalidad de la ley, en tanto garantiza la sostenibilidad financiera de la Nación como consecuencia del programa de modernización de la Administración Pública, lo cual necesariamente toca las plantas de personal, además de que se trata de una restricción de orden presupuestal "la que recae sobre el monto global del rubro", por cuanto los incrementos salariales son competencia del Gobierno Nacional, según lo dispuesto por la Ley 4 de 1992 (art. 150, num. 19, literales f) y g), C.P). Siendo ello así, desde el punto de vista de unidad de materia el incremento anual de los costos de las plantas de personal está conforme con el orden constitucional vigente.

No sucede lo mismo, en concepto del Procurador General de la Nación, en lo relacionado con el incremento de los gastos anuales de funcionamiento en cuantía no superior al índice de inflación, puesto que se trata de un asunto presupuestal que no guarda ningún tipo de conexidad con la Ley 790 de 2002. Considera que el presupuesto general de la Nación está compuesto por el presupuesto de rentas e ingresos, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales para su correcta ejecución anual. Así las cosas, el presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública nacional y de los gastos de inversión "que corresponden como apropiaciones para las secciones presupuestales ramas Judicial y Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil, ministerios, departamentos

administrativos, establecimientos públicos y Policía Nacional. A su vez, los gastos de funcionamiento comprenden los gastos de personal y los gastos generales".

De ello, concluye el Ministerio Público que la restricción propuesta en la ley acusada para los gastos de funcionamiento, podría estar afectando todas las secciones presupuestales enumeradas, circunstancia que no guarda ninguna relación con la materia propia de la ley acusada, lo que viola la unidad de materia legislativa y, resulta por tanto, contrario a la Constitución Política.

En cuanto al parágrafo del artículo 19 de la ley demandada, en tanto faculta al Ejecutivo para restringir los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, el Procurador General encuentra que no tiene nada que ver con el objeto central de la ley, pues se trata de una regulación de asuntos presupuestales propios de las entidades ambientales, los cuales deben ser objeto de un tratamiento muy cuidadoso "que respete la autonomía presupuestal y la función ambiental de los entes referidos", según lo dispuesto por los artículos 151, numeral 7, y 317 de la Constitución Política, y 46 de la Ley 99 de 1993). De donde se concluye que no existe unidad de materia entre lo establecido por el parágrafo del artículo 19 de la Ley 790 de 2002 y el objeto central de la ley aludida, razón por la cual dicho parágrafo es inexequible.

Según la Procuraduría General de la Nación, el cambio de régimen laboral de los servidores públicos, solamente puede ser realizado por la ley. A su juicio, el acto administrativo de fusión a que se refiere la ley acusada, no se ocupa directamente de la clasificación de los servidores públicos pues, simplemente recoge lo que al efecto ordena la Ley 790 de 2002 para cada caso concreto. Así las cosas, considera que es directamente la ley la que establece que el régimen laboral de los servidores públicos de la entidad fusionada será el de la entidad absorbente. Añade que el Presidente de la República al ejercer su competencia fusionadora estructural, lo hace de conformidad con la Constitución y la ley, sin efectuar cambio alguno en el régimen de clasificación de los servidores públicos, por lo tanto no viola el artículo 125 superior.

Agrega que sólo se puede hablar de derechos adquiridos para situaciones concretas y particulares consolidadas al interior de cada régimen laboral, como sucede con los ingresos

salariales y prestacionales de los servidores públicos. Por ello, los servidores públicos de las entidades fusionadas que resulten cobijados por el régimen laboral de la entidad absorbente, no pueden ser desmejorados en esos aspectos, lo cual resultaría violatorio de la Constitución. Siendo ello así, el Ministerio Público encuentra que al regularse para los procesos de fusión de entidades administrativas del orden nacional que el régimen laboral de los servidores públicos de la entidad fusionada pasa a ser el de la absorbente, no se vulneró la Constitución en materia de derechos adquiridos y, por lo tanto, solicita la declaratoria de exequibilidad bajo el entendido de que "en ningún caso los servidores públicos de las entidades fusionadas que resulten cobijados por el régimen laboral de las entidades absorbentes pueden ser desmejorados en los aspectos salariales y prestacionales".

Finalmente, solicita declarar exequible la Ley 790 de 2002, por los vicios de forma objeto de la demanda. La exequibilidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 9, 16 y 18, por los cargos formulados en la demanda. Exequible el artículo 19 de la ley acusada "bajo la expresión "Restricción del Gasto Público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades públicas del orden nacional no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior", por los cargos aludidos en la demanda. Inexequible el resto del artículo 19 de la Ley 790 de 2002. Por último, solicita la exequibilidad de la expresión "y el régimen laboral de sus servidores públicos", contenida en el artículo 2 de la ley demandada, por los cargos formulados y "bajo el entendido que en ningún caso los servidores públicos de las entidades fusionadas que resulten cobijados por el régimen laboral de las entidades absorbentes pueden ser desmejorados en sus aspectos salariales y prestacionales".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Problema jurídico

2.1. En primer lugar, corresponde a la Corte establecer si la Ley 790 de 2002, presenta vicios

de forma en su trámite, por no haberse respetado el término de ocho días que debe mediar entre el primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas, según lo dispone el artículo 160 de la Constitución Política; y, por haber sido votados en bloque en la Cámara de Representantes, dieciséis de los veintidós artículos de la referida ley, y no en forma individual y separada, desconociendo con ello el principio democrático.

2.2. Una vez resuelto el cargo por los vicios de forma aludidos, el problema jurídico se centra en establecer si con la expedición de la ley acusada, el legislador desconoció los postulados que rigen el Estado Social de Derecho; si hubo violación de la garantía de la estabilidad de los servidores públicos, desconociendo a su vez la de los derechos adquiridos; si el órgano legislativo al conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República, para los fines establecidos en la ley acusada, transgredió lo referente a la administración y vigilancia de la carrera administrativa, ante la inexistencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Así mismo, determinar si las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo vulneraron el principio de precisión que para tal evento exige el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política; si se vulneró la competencia del Ejecutivo para suprimir y fusionar entidades, la cual se debe ejercer previa regulación general de la ley, como quiera que el artículo 51 de la Ley 489 de 1998 fue declarado inexequible por esta Corporación; de la misma manera, corresponde establecer si el legislador desconoció el principio de unidad de materia, al haber consagrado la supresión de cargos vacantes hasta el año 2006 y la restricción del gasto público; y, por último, determinar si en el proceso de fusión de entidades u organismos nacionales, se viola el régimen de clasificación de los servidores públicos y la garantía de los derechos adquiridos, al establecerse por la ley demandada que el régimen laboral de los funcionarios de la entidad fusionada pasa a ser el de la entidad absorbente.

3. Vicios de forma en la tramitación de la ley

3.1. Cumplimiento de los términos entre los debates.

Aduce el ciudadano demandante que el Congreso de la República, tanto el Senado como la Cámara, incurrieron en un vicio de forma al haber desconocido el término de ocho días que debe mediar entre el primero y segundo debate en los proyectos de ley, con lo cual se violó el artículo 160 de la Constitución Política.

Para el proceso de formación de las leyes, la Constitución Política establece que un proyecto de ley solamente puede llegar a ser ley de la República, si fue presentado por quien tenía iniciativa para ello (art. 154 C.P.), y si se cumplieron los requisitos que para el efecto exige el artículo 157 íbidem, esto es, ser publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva; haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara; haber sido aprobado en la plenaria de la respectiva Corporación; y, obtener la sanción del Gobierno.

El artículo 160 de la Carta Política dispone que entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y su iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Los términos consagrados en esta disposición constitucional, tienen el propósito, como lo ha expresado la Corte "[d]e asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte, no obedezca al irreflexivo impulso de "pupitrazo" sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.

También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática"1.

Con todo, si el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere la Constitución Política en el artículo 163, solicita el trámite de urgencia para un proyecto de ley, el término de quince días que ha de observarse entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, no es procedente, por cuanto en ese evento el debate se inicia en las dos Cámaras en forma simultánea, lo que hace innecesario el cumplimiento de dicho término. La razón constitucional para la no observancia del término de quince días aludido, cuando se realiza la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones Permanentes de cada Cámara para dar el primer debate a un proyecto de ley, lo expuso esta Corte Constitucional desde sus primeras decisiones, en los siguientes términos:

“[E]n efecto, el período de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. En el esquema ordinario, expirado el término de los quince días, el proyecto se somete a primer debate en una de las dos Cámaras en la que debe concluir el iter legislativo. En el trámite de urgencia, si la iniciativa –sin excepcionar los proyectos de ley relativos a los tributos- se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario”2.

3.1.1. A fin de establecer si como se afirma en la demanda, el Congreso de la República desconoció el término de ocho días que debe mediar entre el primero y segundo debate en cada una de las Cámaras, la Corte efectuó el análisis del expediente legislativo que obra en el proceso, referente al trámite del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 790 de 2002, y se pudo establecer lo siguiente:

La ley bajo revisión tuvo su origen en el Senado de la República (Proyecto de ley 100/2002 Senado), presentado a iniciativa del Gobierno Nacional el día 10 de octubre de 2002, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 430 de 16 de octubre del mismo año, cumpliendo de esta forma con lo dispuesto por el artículo 157, numeral 1 de la Constitución Política.

El Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 163 de la Carta Política, en escrito de 11 de octubre de 2002, dirigido a los Presidentes de Senado y Cámara del Congreso de la República, solicitó darle trámite de urgencia al citado proyecto, insistiendo en ello el día 18 del mismo mes y año.

En la Gaceta No. 481 de 8 de noviembre de 2002, se publicó la ponencia para primer debate en las Comisiones Permanentes de Senado y Cámara, la cual fue debatida y aprobada en las sesiones de los días 18, 21 y 27 de noviembre de 2002, como consta en las Gacetas del Congreso Nos. 21, 22 y 24 de 29 de enero de 2002. El texto aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 575 de 9 de diciembre de 2002.

La ponencia para segundo debate en el Senado de la República, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 575 de 9 de diciembre de 2002, y fue discutida y su texto aprobado, con cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, como consta en el Acta No. 37 de la sesión ordinaria de 12 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 30 de 4 de febrero de 2003, según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (fl. 3, cuaderno de pruebas Senado).

La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 576 de 9 de diciembre de 2002, discutida y su texto aprobado, con el lleno de los requisitos constitucionales y legales, como consta en el Acta No. 36 de 16 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 81 de 2003, según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes (fls. 45 y 398, cuaderno de la Corte).

El proyecto de ley fue sancionado por el Presidente de la República, el día 27 de diciembre de 2002 y publicado ese mismo día en el Diario Oficial No. 45.046.

3.2. Votación en bloque.

Aduce el ciudadano demandante que en el debate en plenaria en la Cámara de Representantes dieciséis de los veintidós artículos que contiene la ley 790 de 2002, fueron votados por el sistema de voto en bloque, y no de manera individual y separada artículo por artículo, lo que a su juicio compromete el principio democrático.

Resulta indiscutible que una de las formas de garantizar el principio democrático, es el conocimiento previo y pleno de los artículos que conforman un proyecto de ley. De ahí que la ley orgánica de reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992, art. 158), exija que el proyecto de ley se discutirá artículo por artículo y, aún inciso por inciso, a solicitud de algún miembro de la comisión. Precisamente, en relación con la importancia del debate parlamentario, esta Corte ha expresado que el concepto “debate” reviste una enorme importancia dentro del trámite de las leyes, diferente de la etapa de la votación, la cual no es otra cosa que la culminación de aquel3. En ese sentido, la jurisprudencia ha decantado una posición, en la cual se ha expresado:

“[L]a Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera

alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión –esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara”4.

Así las cosas, lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario, es la discusión libre de ideas, conceptos, criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley. Es por ello, que si bien la Ley 5 de 1992 exige, como se señaló, que la discusión del articulado se realice artículo por artículo, no así su votación, pues el artículo 134 de la citada ley, establece la votación por partes. En efecto, esa norma dispone que los congresistas, ministros o quienes tengan iniciativa legislativa, podrán solicitar que las partes de un proyecto sean sometidas a votación separadamente y, que si no se logra un consenso la mesa directiva decidirá “previo el uso de la palabra, con un máximo de diez (10) minutos, para que se expresen los argumentos a favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto”.

De lo expuesto, observa la Corte que la Plenaria de la Cámara de Representantes al haber votado en bloque dieciséis artículos del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 790 de 2002, no violó ni la Constitución ni el reglamento del Congreso. Adicionalmente, es importante destacar que del expediente legislativo que obra en el proceso, se pudo constatar que la votación de esos artículos fue el producto de una discusión previa, sin que hubieran sido objeto de proposiciones sustitutivas, aditivas o supresivas, como si lo fueron cinco restantes, respecto de los cuales su votación se realizó en forma individual. Siendo ello así, la Corte considera que el cargo expuesto por el demandante en relación con la votación en bloque no es procedente.

4. Supresión de empleos como causal de retiro. Estabilidad y derechos adquiridos de los trabajadores. Inexistencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

4.1. Considera el demandante que la Ley 790 de 2002 vulnera el Estado Social de Derecho y, por ende, desconoce los postulados constitucionales de la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, debido a los aumentos de desempleo y subempleo, producidos a consecuencia de la fusión de entidades públicas, al modificar la cotización de

aportes de los extrabajadores a las entidades promotoras de salud, fusionar y suprimir departamentos administrativos y escindir otras entidades, suprimir vacantes hasta el año 2006 y restringir los gastos de funcionamiento (arts. 2,3,4,5,9,16,18 y 19).

4.2. El artículo 1 de la Constitución Política, declara en forma expresa que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Se trata de un concepto que gobierna la actuación de todas las personas y, particularmente en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la de las relaciones del Estado con sus servidores en el cual se encuentran por un lado el respeto de los derechos de la persona como sujeto de la Constitución y, por otro, el acatamiento de unos principios que rigen la actuación estatal.

Indiscutiblemente, dentro de un Estado Social de Derecho, el trabajo es un derecho individual y una obligación social que goza de especial protección del Estado (art. 25 C.P.), y una de sus garantías es el estatuto del trabajo, que según el articulo 53 superior debe contener unos principios mínimos fundamentales, entre otros, la igualdad de oportunidades, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos, la situación más favorable al trabajador. Es de tal trascendencia la protección que el Estado brinda a este derecho fundamental, que incluso en los estados de excepción le está vedado desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (C.P. art. 215).

Ahora bien, para que pueda tener pleno desarrollo el Estado Social de Derecho, se requiere que la actuación de los poderes públicos se encuentre encaminada al logro de sus fines esenciales y, para ello entran en juego los principios y directrices que rigen la gestión pública, como son la eficiencia y la eficacia de quienes la tienen a su cargo, en procura de la satisfacción del interés colectivo (C.P. arts. 1, 2 y 209). Precisamente para dar prevalencia al interés general, la Constitución ha dotado al Estado de instrumentos que le permitan adecuar su estructura a las circunstancias que le exigen eficiencia, eficacia y celeridad, en las múltiples responsabilidades que le competen. De ahí, que la Carta Política imponga a las autoridades la coordinación de sus actuaciones para el logro de sus fines.

En ese orden de ideas, al Estado le corresponde establecer criterios claros de mérito y eficiencia, de suerte que se puedan garantizar óptimos niveles de rendimiento, para lo cual

se le impone la previsión de mecanismos institucionales aptos para lograr la modernización, eficiencia y eficacia de los entes públicos. En ese cometido, puede la Administración, por razones de interés general, suprimir cargos, fusionar entidades y establecer unas medidas encaminadas al logro de los objetivos estatales, sin que por ello se pueda predicar la violación del Estado Social de Derecho. No obstante, la modernización del Estado en busca de la prevalencia del interés general, no significa el desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, particularmente los que les atañen en su calidad de trabajadores y, en el caso que nos ocupa la de trabajadores al servicio del Estado.

4.3. Resulta cierto, como lo señala el actor, que el artículo 125 de la Carta Política garantiza el derecho a la estabilidad de los trabajadores. En efecto, la disposición constitucional citada dispone que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y en tal virtud, los servidores públicos así vinculados tienen derecho a permanecer en sus cargos mientras su desempeño sea satisfactorio y no incurran en violación del régimen disciplinario. Con todo, la Constitución y la ley, pueden prever otras causales de retiro del servicio como puede ser la supresión o fusión de cargos, o traslado de funciones de una entidad a otra, cuando por razones de interés general así lo considere el legislador, atendiendo criterios de eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, expresando sobre el tema lo siguiente:

"[l]a jurisprudencia de la Corte ha efectivamente reconocido que por motivos de interés general ligadas a la propia eficiencia y eficacia de la función pública, derechos de los trabajadores pueden verse afectados. Así por ejemplo en relación con los derechos a la estabilidad y la promoción de funcionarios de carrera la Corte dijo claramente en la sentencia C-527/94 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero lo siguiente: "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". Razones de eficiencia y de racionalización del gasto público han sido igualmente reconocidas para justificar la limitación de ciertos derechos de los trabajadores como resultado de la supresión de sus cargos dentro de un proceso de reestructuración como lo recuerda la sentencia T1020/99 con ponencia de los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell, en los siguientes términos: "Ciertamente, En sentencia T-729 de noviembre 26 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara) que decidió una tutela sobre una situación semejante a la que aquí se examina, en la que a semejanza de lo que aquí sucede, se pretendía por los trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas de la Gobernación del Cauca el reintegro a sus empleos, pese a que éstos habían sido suprimidos, como consecuencia de la supresión y liquidación de la misma, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional en términos categóricos puntualizó que no hay lugar al reintegro de empleados públicos –así gocen del fuero sindical- cuando la terminación del vínculo laboral se debe a la supresión del cargo como consecuencia de la liquidación y supresión de una dependencia que se produce en el marco de un proceso de reestructuración administrativa, pues, en todo caso prevalece el interés general que efectivamente tiene la colectividad en que haya racionalidad en las plantas estatales de modo que, por esa vía, se racionalice el gasto público y se asegure eficiencia y eficacia en la gestión pública, lo cual es imperioso en situaciones de déficit fiscal y de crisis en las finanzas de los entes territoriales. Al analizar este punto, en la providencia que se cita, se dijo "…estima pertinente la Sala recabar en que no puede impedirse el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ni la consecución de las finalidades sociales del Estado, y por ende la primacía de los derechos e intereses generales, so pena se hacer prevalecer los derechos individuales; igualmente, tampoco existen derechos absolutos, en la medida en que todos están supeditados a la prevalencia del interés colectivo"(…)".

Si bien puede la ley suprimir cargos de servidores públicos en carrera, en aras del interés general, ello no significa que eso no ocasione un perjuicio que debe ser reparado, como quiera que el servidor público de carrera administrativa es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional. Siendo ello así, en el evento que sea necesaria la privación de esos derechos en aras del interés público, resulta indispensable su indemnización para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas, pues, se trata de todas maneras de un perjuicio que se ocasiona al servidor público que no está en la obligación de soportar, así sea por la necesidad del Estado de modernizarse y reestructurarse para dar prevalencia al interés general.

Cuando a ello haya lugar, la ley ha establecido la forma de resarcir el daño causado, bien incorporando al servidor público a un empleo equivalente o bien mediante una indemnización económica, según lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, que dispone: "[L]os empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir la indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional…".

Ahora bien, los empleados públicos de libre nombramiento y remoción, y las personas vinculadas por nombramiento provisional si bien no gozan de la estabilidad laboral predicable de los servidores de carrera, aunque ello no implique arbitrariedad en su desvinculación, no pueden alegar derechos adquiridos frente a la actividad desplegada por el Estado en procura del interés general y que conlleva la supresión de cargos o la fusión de entidades públicas. De ahí que no pueda alegarse como lo hace el actor en su demanda que la ley acusada desconoce sus derechos adquiridos.

La Ley 790 de 2002, solamente se refiere a los empleados públicos que han sido vinculados al Estado bajo una de las formas mencionadas en el párrafo precedente. No obstante, el legislador, con buen criterio, a juicio de la Corte, y atendiendo el respeto a la dignidad humana que en un Estado Social de Derecho debe orientar la actividad de los poderes públicos, estableció en el capítulo II de la citada ley, un reconocimiento económico destinado a su rehabilitación laboral, profesional y técnica, para quienes hubieren sido vinculados bajo la forma de libre nombramiento y remoción en niveles jerárquicos diferente al directivo o por nombramiento provisional, y quedaren desvinculados a consecuencia de la supresión de sus cargos en virtud de la "Renovación de la Administración Pública" adelantada por la ley acusada. Así, se dispuso en el artículo 8 que el reconocimiento económico consistirá en una suma de dinero equivalente al 50% de la asignación básica correspondiente al cargo suprimido, el cual será pagado a las personas vinculadas en alguna de las formas previstas por la norma, que acrediten las circunstancias señaladas en los literales a) y b) de la disposición mencionada.

Por otra parte, con el fin de asegurar el derecho irrenunciable a la seguridad social de los ex servidores públicos referidos (arts. 48 y 49 C.P.), el artículo 9 de la Ley 790 de 2002,

establece la posibilidad de que los ex empleados queden vinculados a una entidad promotora de salud, mediante el pago por partes iguales entre la entidad empleadora a la cual estuvo vinculado y el ex servidor público de las mensualidades correspondientes al sistema general de la seguridad social en salud. Esta circunstancia contrario a lo entendido por el actor, no vulnera el Estado Social de Derecho ni la dignidad humana, pues no se trata de una modificación en los aportes de los ex trabajadores, sino de un beneficio que se les está reconociendo por la ley, para que las personas que por supresión de sus cargos queden desvinculados del servicio, tengan por un período determinado garantizada su atención en salud, con lo cual no se vulneran los principios y postulados que orientan la Constitución Política.

No encuentra la Corte que los artículos 2, 3, 4, 5, 9 y 18, por los cargos expuestos en la demanda, desconozca los postulados de la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, y por lo tanto, no resultan contrarios por las razones expuestas, a la Constitución Política, pues como se vio, la supresión de cargos o la fusión de entidades públicas puede ser realizada por la ley en aras del interés general, si se cumplen las condiciones constitucionales y legales para el efecto, lo cual debe ser analizado en el caso concreto.

4.4. A juicio del ciudadano demandante, la inexistencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, hace imposible suprimir, fusionar o escindir entidades públicas del orden nacional, como quiera que no existe quien pueda velar por la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los servidores públicos.

El Constituyente de 1991, estableció como regla general de ingreso, ascenso y retiro de los cargos en las entidades y órganos del Estado, la carrera administrativa, con el fin de garantizar la eficiencia en la Administración Pública, así como de ofrecer la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, estabilidad laboral y posibilidades de ascenso (art. 125 C.P.).

Para que esos objetivos constitucionales tuvieran pleno desarrollo, la Constitución Política en el artículo 130 dispuso la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, con el fin de hacerla responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial, con el claro propósito de que

garantizara la efectividad del ordenamiento constitucional en esa materia, “sin depender en su actividad y funcionamiento de ninguna de las ramas del poder público aunque bajo los criterios y directrices trazados por el legislador”5.

En ese orden de ideas, la Ley 443 de 1998, se encargó de regular lo atinente a dicho organismo, algunos de cuyos artículos fueron declarados inexequibles por esta Corporación en sentencia C-372 de 1999, argumentando para ello, entre otras razones las que a continuación se transcriben:

“[C]onsidera la Corte, por una parte, que si la Comisión Nacional del Servicio Civil establecida por la Constitución es un organismo único encargado de administrar y vigilar por regla general el sistema de carrera, ningún sentido tiene la existencia de comisiones independientes a nivel territorial, no previstas por aquella, cuya función descoordinada e inconexa desvertebraría por completo la estructura que la Constitución ha querido configurar en los términos descritos, frustrando los propósitos esenciales de sus artículo 125 y 130. Pero, además, si lo que se predica del régimen de carrera en las contralorías es su carácter especial, a tal punto que frente a ellas ninguna atribución puede cumplir la Comisión Nacional del Servicio Civil, menos todavía puede admitirse la existencia de cuerpos similares a ella en las contralorías de los departamentos y municipios. Lo que se impone es el establecimiento de normas que sobre el particular la ley especial debe prever, de conformidad con las aludidas disposiciones constitucionales. Las frases impugnadas son, pues, inexequibles. Será el legislador el que determine, ya sin los condicionamientos que el artículo 14 consagra, el régimen especial aplicable a la selección de personal dentro de la carrera administrativa para los mencionados organismos, y la forma en que deben adelantarse los procesos pertinentes”.

Indiscutiblemente la declaratoria de inexequibilidad a que se ha hecho referencia, ha generado una serie de inconvenientes en relación con la provisión de empleos, ascenso y retiro de servidores públicos, en cargos de carrera administrativa, pero esa situación no puede llevar al absurdo de concluir que sin la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Estado quede en la imposibilidad de efectuar nombramientos cuando a ello haya lugar en cargos que deban ser provistos por el sistema de carrera administrativa, pues, si bien es cierto el artículo 130 de la Carta Política dispone la creación de esa entidad como organismo responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores

públicos, no lo es menos, que no supedita la existencia de esa Comisión para la supresión, fusión, escisión o creación de nuevas plantas de personal en entidades u organismos del Estado, como quiera que son atribuciones propias del Legislativo o del Ejecutivo de conformidad con la ley, a las cuales se puede acudir a través de mecanismos diferentes, que consulten eso si los postulados que orientan la Constitución Política.

En ese sentido resulta ilustrativo traer a colación, un pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, atendiendo las implicaciones de la declaratoria de inconstitucionalidad referida en el párrafo precedente. Se dijo en su oportunidad:

"¿Debe entenderse que mientras se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil no pueden hacerse encargos y nombramientos provisionales o prorrogar el término de su duración? Una interpretación gramatical del artículo 10 de la Ley 443 conduce a afirmar que no es viable adoptar esas decisiones; pero la aplicación del anterior criterio produciría como resultado una parálisis o desmejoramiento del servicio en las entidades en las cuales surja la necesidad de hacer los encargos o nombramientos provisionales, mientras se crea la mencionada Comisión encargada de realizar los concursos para proveer los cargos en carrera u otorgar las autorizaciones antes indicadas. Para construir una solución lógica a la cuestión planteada, es necesaria una interpretación sistemática que consulte el ordenamiento jurídico a partir de los principios constitucionales. Dentro de estos principios están los de la prevalencia del interés general, los que definen los fines esenciales del Estado que son, entre otros, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política. Por consiguiente, si la ley impone un requisito que no se puede cumplir porque ella misma no provee la forma de hacerlo, forzoso es concluir que para darle prevalencia al interés general, mediante la prestación oportuna y adecuada de los servicios que contribuyen a lograr los fines del Estado, deben adoptarse las decisiones correspondientes con prescindencia de esos requisitos de imposible cumplimiento. Entonces, mientras subsista la carencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil será viable jurídicamente proveer las vacancias definitivas de empleos en carrera administrativa mediante encargos o nombramientos provisionales".6

Ciertamente, lo ideal sería que en un proceso de reforma a la Administración Pública, que como el previsto por la Ley 790 de 2002, conlleva la supresión de cargos, fusión de entidades u organismos o escisión de los mismos, del cual van a resultar afectados varios servidores

públicos, se contara con la administración y vigilancia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pero ante su ausencia no se puede petrificar la administración pública, cuando por razones de interés general dichos procesos se hagan necesarios. Por ello, no se puede deducir la inconstitucionalidad de dichos procesos ante la ausencia del organismo aludido.

5. Violación del principio de unidad de materia de la Ley 790 de 2002 en relación con la supresión de cargos vacantes y la restricción del gasto público.

5.1. Según el demandante los artículos relacionados con la supresión de vacantes y la restricción del gasto público, quebrantan el principio de unidad de materia, pues se apartan del objeto y contenido de la Ley 790 de 2002, por cuanto se trata de temas que no guardan ninguna conexidad con la misma y, en consecuencia, resultan totalmente ajenos a la materia desarrollada en la citada ley.

5.2. El artículo 158 de la Constitución Política establece que todos los proyectos de ley deben referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella, regla constitucional que se reafirma en el artículo 169 superior en el que se dispone que el título de las leyes debe corresponder a su contenido.

El principio de unidad de materia, tiene por finalidad esencialmente, buscar la racionalización, tecnificación y depuración de la actividad legislativa, así como la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden conexidad y armonía con el tema general que dio lugar a la iniciativa legislativa o, en su defecto que converjan en una misma finalidad o propósito. Se ha establecido por la jurisprudencia que el principio de la unidad de materia debe ser analizado con un criterio amplio el cual se fundamenta en el respeto por el principio democrático que se refleja en la actividad legislativa, que no debe ser obstaculizada en forma indebida por el juez constitucional. Siendo ello así, para que ese principio resulte vulnerado, debe existir una disposición que no guarde una relación objetiva y razonable con la materia dominante de la ley de la cual hace parte7.

La Ley 790 de 2002, según la exposición de motivos, fue expedida con la finalidad de adelantar un programa de renovación de la Administración Pública, para modernizar la estructura de la Rama Ejecutiva, dentro de un marco de austeridad y eficiencia con miras a la

sostenibilidad fiscal. En ese sentido, se expresó entonces, que los objetivos fundamentales consistieron en la racionalización de las plantas de personal y la reducción de los gastos de funcionamiento. Así, con base en la jurisprudencia constitucional, la Corte encuentra que el artículo 18 de la ley acusada, al haber establecido la supresión de vacantes hasta el año 2006, de cargos que se encontraren en esa situación como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos de quienes los desempeñaren, no transgrede el artículo 158 de la Constitución Política, pues necesariamente un proceso de reestructuración o modernización de la Administración Pública, involucra las plantas de personal de las entidades públicas. De ahí, que como se ha señalado, en dichos procesos la supresión de cargos, si para el efecto se dan las condiciones constitucionales o legales, no contraría el ordenamiento constitucional, menos cuando esos cargos se encuentren vacantes al momento de su supresión. Por ello, desde el punto de vista de la unidad de materia, el artículo 18 de la Ley 790 de 2002, resulta ajustado a la Constitución Política.

Ahora bien, el artículo 19 de la ley demandada dispone la restricción del gasto público, preceptuando que hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de ministerios, departamentos administrativos y entidades públicas, "no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior"; y, que los gastos anuales de funcionamiento no se podrán incrementar "en cuantía superior al índice de la inflación". Al respecto, a juicio de la Corte, si como consecuencia de la reestructuración de la Administración Pública, se disminuyen unos cargos en la planta de personal, la consecuencia lógica es que se disminuyen los gastos de funcionamiento por ese concepto, lo que significa que la necesaria unidad del antecedente y la consecuencia anotados, imponen como conclusión la no violación del principio de la unidad de materia, sino por el contrario, su observancia, circunstancia que por lo demás, se verá reflejada en las respectivas leyes anuales de presupuesto.

Se observa entonces, que la restricción al gasto público guarda conexidad teleológica con la finalidad de la Ley 790 de 2002, en tanto tiene como propósito garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación como consecuencia de la modernización de la Administración Pública Nacional, razón por la cual no se quebranta el artículo 158 de la Carta Política.

5.3. El parágrafo del artículo 19 de la Ley 790 de 2002, otorga al Gobierno Nacional la facultad de establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones

Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos.

Teniendo en cuenta que existe diferencia entre la administración central y descentralizada del Estado y las Corporaciones Autónomas Regionales que gozan de autonomía en los términos señalados en la Constitución Política (art. 150-7 C.P.), inclusive en su aspecto presupuestal, se observa por la Corte que el demandante no cumplió con la carga procesal de señalar las razones de orden constitucional que permitan concluir que ese parágrafo quebranta la norma que se dice infringida. Así las cosas, por existir ineptitud sustancial de la demanda en ese aspecto, la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse al respecto.

6. Ineptitud sustancial de la demanda en relación con la acusación presentada contra el artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

6.1. Contra el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, el actor divide su acusación en dos partes: en la primera de ellas hace referencia a la imprecisión que en su concepto incurrió el legislador al desprenderse de su facultad de legislar, con lo cual transgredió el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política; en la segunda, insiste en la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, porque a su juicio, la citada ley pretende "llenar un vacío de una ley más general (la Ley de la Administración Pública)", que ocupe el lugar del artículo 51 de la Ley 489 de 1998, que se declaró inexequible por esta Corporación.

6.2. En relación con la primera parte de la acusación, expresa el actor que las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional en el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, resultan contrarias al artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, pues quebrantan el principio de precisión exigido por la norma superior citada.

A juicio de la Corte, la demanda presentada por ese aspecto no cumplió los requisitos necesarios para poder pronunciar un fallo de fondo. En efecto, el artículo 16 de la ley acusada confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis meses, para:

"a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación,

número y orden de precedencia.

El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Departamento Administrativo resultante de la fusión.

El acto mediante el cual se disponga su supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Departamentos Administrativos;

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

d) Escindir entidades u organismos administrativos el orden nacional creados o autorizados por la ley;

e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;

Parágrafo 1°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación

Parágrafo 2°. Cuando por cualquier causa, una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso, podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de la ley".

Aduce el demandante que esas facultades resultan vagas en su enunciado, para lo cual se limita a transcribir algunos de los literales que hacen parte de la norma. Con todo, no se refiere al contenido normativo de cada uno de ellos, de suerte que pueda la Corte entrar en el análisis concreto de si cada uno de esos literales cumple con el requisito de precisión que exige el ordenamiento superior en el numeral 10 del artículo 150.

Respecto de la necesidad de la precisión de las facultades extraordinarias, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado una doctrina constitucional en relación con ese requisito en las leyes de facultades8. Para que la Corte pueda entrar al análisis del mismo, corresponde al demandante indicar respecto de cada una de las facultades que le han sido conferidas al Ejecutivo, por qué razón, en su concepto, el ámbito material que delimita la acción del Gobierno ha sido transgredida o, si la finalidad para la cual fueron concedidas desborda los precisos lineamientos en los cuales se ha de mover el Ejecutivo, o si enunciaron criterios claros e inteligibles "que orienten las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito general de la habilitación para alcanzar la finalidad de la misma que motivó al Congreso a conceder las facultades extraordinarias"9.

No basta pues, afirmar de manera general que las facultades extraordinarias son imprecisas, porque puede resultar que algunas de las facultades concedidas adolezcan de falta del requisito de precisión exigido por la Carta Política, pero que algunas si lo cumplan; o, bien que ninguna o todas lo cumplan. En todo caso, para poder entrar en ese análisis, necesariamente la demanda debe exponer en forma clara y concisa las razones por las cuales cada una de esas facultades vulneran el principio de precisión a que se ha hecho alusión.

En el presente caso, no es posible a la Corte realizar el juicio de constitucionalidad en relación con la falta de precisión de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, pues el único argumento que en ese sentido se expone en la demanda, es que se trata de enunciados genéricos o vagos, lo que conlleva a la ineptitud sustancial de la demanda en relación con ese cargo.

6.3. En lo que hace a la segunda parte de la acusación contra el artículo 16 de la Ley 790 de 2002, porque a juicio del demandante, la citada ley pretende "llenar un vacío de una ley más

general (la Ley de la Administración Pública)", que ocupe el lugar del artículo 51 de la Ley 489 de 1998, que se declaró inexequible por esta Corporación, considera la Corte que tal afirmación, aun cuando formalmente parezca un cargo de inconstitucionalidad, en realidad no lo es, por cuanto se encuentra huérfano de las razones por las cuales se considera quebrantado el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, en virtud del cual se concedieron esas facultades extraordinarias, por un lado; y, además, la sola mención del artículo 189, numeral 15, como presuntamente quebrantado, tampoco es suficiente para dar por cumplida la carga procesal de expresar las razones por las cuales se considera quebrantada una norma de la Constitución, que, por otra parte, en un yerro del actor señala como numeral 13, aun cuando transcribe el numeral 15 del citado artículo 189 de la Carta.

Así las cosas, aun cuando la Corte haciendo uso de su facultad para interpretar la demanda intentara un fallo de mérito, lo cierto es que las deficiencias en la formulación del cargo no lo permiten en este caso concreto pues, se repite, conforme a lo dispuesto por el Decreto 2067 de 1991, artículo 2, pese a que se trata de una acción ciudadana, ejercida como un derecho político, el actor tiene, sin embargo, la carga de cumplir unos requisitos mínimos que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la ley. La demanda se admitió, por cuanto en apariencia los reunía. Pero el auto admisorio no ata a la Corte Constitucional para obligarla a pronunciarse de fondo al proferir el fallo, toda vez que al dictar sentencia se hace necesario establecer con absoluta claridad las razones de la acusación. Son dos momentos distintos de la actuación de la Corte, pues al admitir la demanda no puede analizarse el cargo de fondo, por lo que basta que este exista en apariencia. Pero al realizar el análisis de constitucionalidad, no puede la Corte fallar sin que exista a cabalidad la acusación que le permita confrontar la norma acusada con las disposiciones de orden superior que se dicen quebrantadas.

7. Cambio de régimen laboral de los servidores públicos.

En el expediente D-4432 el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo considera que el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 790 de 2002 trasgrede los artículos 58 y 125 de la Constitución Política al establecer que el régimen laboral de los servidores públicos de la entidad fusionada será el de la entidad absorbente puesto que es a la ley, y no al acto administrativo de fusión de una entidad u organismo, a la que corresponde definir quiénes tienen la calidad de empleados públicos y quiénes la de trabajadores oficiales.

Estima el actor que el régimen laboral de los servidores públicos de la entidad fusionada no necesariamente tiene que ser el que rija en la entidad absorbente, por lo que deduce que la fusión debe darse sólo entre entidades de la misma naturaleza jurídica. En su criterio, si un simple acto de fusión de entidades y organismos cambia en forma automática la vinculación y el régimen de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, resultan desconocidos derechos adquiridos cuando existan convenciones y contratos colectivos de trabajo vigentes en el momento de la fusión.

Con el fin de determinar la constitucionalidad del precepto en referencia, la Sala estima necesario distinguir entre las facultades para fusionar entidades y organismos públicos, la determinación del régimen laboral de los servidores públicos y los derechos salariales y prestacionales de estos servidores en un escenario de fusión de instituciones estatales.

De acuerdo con la distribución constitucional de competencias a la que se ha hecho referencia, la fusión de entidades y organismos administrativos nacionales bien puede llevarse a cabo por una ley común, por un decreto de facultades extraordinarias o por un decreto expedido en ejercicio de las atribuciones a las que alude el numeral 15 del artículo 189 Constitucional.

De manera independiente a la vía que se adopte para efectuar la fusión de entidades y organismos públicos del orden nacional, en todos los escenarios señalados deberán acatarse los principios constitucionales, los fines esenciales del Estado y los principios que rigen la función administrativa. Si las decisiones son adoptadas por el Gobierno Nacional, deberán además respetarse los límites que señale el Congreso en la ley de facultades o en la correspondiente ley señalada en el numeral 15 del artículo 189 Superior.

Aspecto diferente a la determinación de la estructura de la administración pública, aunque relacionado con ésta, es el referente a la determinación del régimen laboral de los servidores públicos y en especial a la determinación de las categorías de los empleos públicos y al régimen salarial y prestacional.

Según los postulados del modelo burocrático, el régimen administrativo laboral se estructura a partir de la institución del empleo o cargo público. Al respecto, el artículo 122 de la Carta Política señala los elementos del empleo y el artículo 125 ibídem incorpora una tipología de empleos, que no es taxativa ni excluyente. No es taxativa en cuanto la Constitución consagra

otros tipos de empleos no previstos en este artículo Superior, como son los de elección colegiada, y porque faculta al legislador para adicionar la clasificación allí prevista con otros tipos de empleos. Tampoco es excluyente dado que el legislador podrá incorporar otras clasificaciones de empleos públicos, tal como lo ha venido haciendo desde la vigencia de la Constitución anterior, al establecer una clasificación de cargos por niveles, en consideración a la naturaleza general de las funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para desempeñarlos.

De manera complementaria a la clasificación de los empleos, al legislador corresponde fijar los criterios que permitan determinar la naturaleza específica de cada tipo de empleo, para lo cual dispone de un amplio margen de configuración. Así por ejemplo, para la distinción entre empleados y trabajadores, en el régimen vigente ya no son suficientes los criterios orgánico y funcional adoptados por la reforma administrativa de 1968 (Dec. 3135/68, art. 5), en cuanto desarrollos legislativos posteriores a 1991 han venido consagrando regímenes laborales que no conservan aquellos postulados, como sucede, por ejemplo, con el dispuesto para los servidores públicos de los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales o las empresas sociales del Estado.

Por su parte, los fundamentos del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos están incorporados en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, según los cuales corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso de la República y de la Fuerza Pública, y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Esta figura corresponde a las denominadas por la jurisprudencia y la doctrina como leyes generales, marco o cuadro. En el derecho administrativo laboral, los salarios y prestaciones sociales constituyen uno de los elementos esenciales del empleo público a que se refiere el artículo 122 de la Constitución Política.

Materia diferenciable de los aspectos mencionados, lo constituye el conjunto de derechos, garantías, deberes, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, tales como los principios de la igualdad y el mérito para el acceso a los cargos de carrera, las causales de retiro del servicio, los derechos laborales adquiridos, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, la facultad para

transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, la primacía de la realidad sobre las formalidades en las relaciones laborales, la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario, la protección especial a la mujer y a la maternidad, entre otros constitucionalmente señalados (CP arts. 13, 16, 25, 29 y 53).

Con base en lo expuesto hasta aquí, se aprecia que no hay concordancia entre los cargos propuestos por el actor para mostrar la inconstitucionalidad de la disposición y el contenido de la norma impugnada, porque aluden a materias diferentes, que, aunque presentan un alto grado de cohesión entre ellas, se rigen por principios constitucionales autónomos.

La Corte estima que la disposición acusada lleva consigo la facultad para fusionar entidades y organismos, tengan ellos la misma o diferente naturaleza jurídica; considera igualmente esta Corporación que la determinación de la estructura de la administración y la creación o fusión de instituciones públicas no puede legítimamente supeditarse a leyes preexistentes que definan criterios para la adopción de una tipología de empleos públicos.

Entendida así, es razonable la disposición demandada pues si se admitiera la fusión únicamente entre entidades y organismos que tuvieran la misma naturaleza jurídica con el fin de conservar la categoría a la que pertenecen algunos empleos públicos de los entes fusionados, se limitarían en exceso los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía administrativa y la necesidad de adecuar la organización administrativa del poder público para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En consecuencia, sería impracticable cualquier proceso de modificación de la estructura administrativa del Estado, máxime cuando en estos tiempos, en ejercicio de las atribuciones dadas por el artículo 150 numeral 7 de la Carta Política, el legislador ha previsto más de 15 categorías distintas de entidades descentralizadas para el orden nacional10.

Por ello, condicionar la fusión de entidades y organismos públicos a la identidad de la naturaleza jurídica de los entes fusionados restaría toda opción de llevar a la práctica los mandatos contenidos en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución.

Además de lo anterior, no es la decisión del Gobierno Nacional la que, en ejercicio de las atribuciones dadas por el legislador en aplicación del artículo 189 numeral 15 de la Carta, modifica el régimen laboral ni la tipología de los empleos públicos de las entidades

fusionadas, puesto que de manera independiente al número de fusiones que por esta vía se produzcan, los principios constitucionales y legislativos sobre dichas materias permanecen intactos.

Cuando el Gobierno, en ejercicio de tales atribuciones, ordena la fusión de una entidad a otra, las funciones a cargo de la entidad absorbida se cumplirán hacia futuro por la entidad absorbente, que bien podrá tener naturaleza jurídica diferente a la que tenía el ente absorbido. Por lo tanto, es razonable que la naturaleza de la entidad fusionada y el régimen laboral de sus servidores públicos sean los de la entidad absorbente.

No obstante, un aspecto diferente a la naturaleza jurídica y al régimen laboral que rige en la entidad absorbida, lo constituye el tratamiento que deba darse a los servidores públicos que sean incorporados en la entidad absorbente, pues en este evento deberán tenerse en cuenta dos elementos esenciales que subyacen al poder de definición de la estructura administrativa del Estado: el principio democrático, en tanto es la propia Carta la que determina que esa facultad la ejerza quien está investido de representatividad; y el de finalidad, porque la reestructuración lo que busca es lograr el mayor grado de eficacia de la administración, pero teniendo en cuenta que el límite precisamente lo constituye el hecho que los derechos de los trabajadores no pueden ser desmejorados con aquellas decisiones de la Administración.

A la luz de estos principios la Corte no puede imponer una regla específica en un tema que ha sido confiado a la configuración del Congreso y del Ejecutivo; no obstante, ello no impide a esta Corporación precisar el alcance de los derechos constitucionales, fijando unos parámetros que respeten dicho margen de configuración.

Como la norma demandada podría admitir interpretaciones diferentes que vayan en contravía de lo señalado por los referidos preceptos Superiores, la Corte precisa entonces que en los casos de incorporación, los derechos de empleados y trabajadores en materia salarial y prestacional no podrán ser desmejorados por el decreto que disponga la fusión respectiva. La tensión que se presenta entre el poder del Presidente de la República para definir la estructura del Estado y los derechos de los trabajadores a la estabilidad laboral y a no ser desmejorados en sus salarios y prestaciones sociales, que pueden resultar afectados en el tránsito a otra entidad u otro régimen laboral, debe resolverse mediante la ponderación de los valores constitucionales en juego, que, en todo caso, deben ser respetados.

Pero también debe tenerse en cuenta que deben respetarse las disposiciones constitucionales que regulan la evolución propia de la estructura de la administración y ello supone que quien define la reestructuración y las características que tenga la nueva entidad es el Ejecutivo, siguiendo las pautas preconfiguradas en la ley. Debe entenderse por ello que es la Administración la que decide a qué empleados o trabajadores llama o no a incorporarse a la nueva entidad, en qué condiciones o bajo qué régimen, dada precisamente la naturaleza de la nueva entidad. Pero, subraya la Corte, esas condiciones tienen un límite claro: los derechos de los trabajadores a la estabilidad laboral y a no ser desmejorados en sus salarios y prestaciones sociales.

Para respetar esos derechos, la Administración puede ofrecer a los servidores públicos que puedan pasar a la nueva entidad con las mismas o mejores condiciones salariales o prestacionales que las que tenían en el régimen anterior o, en su defecto, al reconocer que existe un desmejoramiento en estos aspectos, caso en el cual debe ofrecerle una compensación.

La compensación señalada se justifica en los salarios y prestaciones que dejaría de percibir en el nuevo régimen, lo que supone que no se trata de una indemnización plena. Esta compensación, empero, debe estar encaminada claramente a que el trabajador no tenga que soportar un sacrificio desproporcionado para mantener su vínculo laboral.

Ahora bien, la Corte no puede en este caso imponer una sola fórmula, porque se estaría condicionando el valor de la eficiencia que se busca con la reestructuración o no se estaría respetando el marco constitucional que le atribuye al Presidente de la República, dentro del marco de la ley, llevar a cabo procesos de fusión de entidades. No obstante, ello no significa que puedan desconocerse los derechos de los trabajadores y menos aún mediante un acto administrativo de carácter general que vulnera esos derechos que, por el contrario, tienen alcance legal y convencional.

Por lo tanto, siendo claro que el trabajador en ningún caso puede ser obligado a renunciar a sus derechos, es necesario frente a esas circunstancias que él tenga acceso a las alternativas señaladas, según su propia conveniencia. En caso que el trabajador no opte por ninguna de ellas, deberá reconocérsele su derecho a ser indemnizado plenamente.

Así, si se cumple con los presupuestos señalados en el condicionamiento, resulta

constitucional modificar la naturaleza del vínculo laboral del servidor público. Para la Corte el parágrafo primero del artículo 2 de la Ley 790 de 2002, en cuanto a la expresión "y el régimen laboral de sus servidores públicos", resulta exequible por los cargos formulados en el proceso D-4432 en el entendido que el trabajador a quien se le ofrece continuar en la entidad que resulte de la fusión tiene la opción de recibir una compensación por salarios y prestaciones que no percibirá en el nuevo régimen de la entidad absorbente o a integrarse al nuevo régimen sin ser desmejorado en sus aspectos salariales y prestacionales. La Corte precisa en este caso que el poder de reestructuración del Estado tiene que resultar compatible con el derecho a la estabilidad laboral y a la garantía de que los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores que por razón de la fusión de entidades pasarían a otro régimen laboral, no pueden ser desmejorados. Y en esas circunstancias el trabajador debe tener la posibilidad de escoger si continúa en las mismas condiciones salariales y prestacionales o en caso contrario debe ser compensado conservando su vínculo laboral.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE la Ley 790 de 2002 "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", por los vicios de forma objeto de la demanda.

Segundo: Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 2, 3, 4, 5, 9 y 18 de la Ley 790 de 2002, sólo por los cargos formulados en el proceso D-4427, analizados en esta sentencia.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 19 de la Ley 790 de 2002, por los cargos aludidos en la demanda, salvo el parágrafo de esa norma, respecto del cual la Corte se declara INHIBIDA por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cuarto: Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

Quinto: Declarar EXEQUIBLE la expresión “y el régimen laboral de sus servidores públicos” contenida en el parágrafo 1° del artículo 2°, de la Ley 790 de 2002, solamente por el cargo formulado en el proceso D-4432, en el entendido que el trabajador a quien se le ofrece continuar en la entidad que resulte de la fusión, tiene la opción de recibir una compensación por los salarios y prestaciones que no percibirá en el nuevo régimen de la entidad absorbente, o a integrarse al nuevo régimen sin ser desmejorado en los aspectos salariales y prestacionales.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ALFREDO BELTRÁN SIERRA, JAIME ARAUJO RENTERIA Y CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-880 DE OCTUBRE 1º de 2003. (Expedientes D-4427 y D-4432).

DERECHO AL TRABAJO-Protección especial/DERECHO AL TRABAJO-Imposibilidad de variar

naturaleza jurídica del vínculo laboral si afecta derechos (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Condicionamiento puede desconocer derechos de algunos servidores públicos (Salvamento parcial de voto)

FUSION DE ENTIDADES PUBLICAS-Régimen laboral será el del absorbente siempre que tengan la misma naturaleza jurídica (Salvamento parcial de voto)

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, los suscritos magistrados salvamos parcialmente nuestro voto en relación con la Sentencia C-880 de octubre 1º de 2003.

Son razones de este salvamento parcial de voto las que a continuación se expresan:

1ª. En la Sentencia C-880 de 1º de octubre de 2003, en su numeral 5º se decidió "declarar EXEQUIBLE la expresión ´y el régimen laboral de sus servidores públicos´ contenida en el parágrafo 1º del artículo 2º, de la Ley 790 de 2002, solamente por el cargo formulado en el proceso D-4432, en el entendido que el trabajador a quien se le ofrece continuar en la entidad que resulte de la fusión, tiene la opción de recibir una compensación por los salarios y prestaciones que no percibirá en el nuevo régimen de la entidad absorbente, o a integrarse al nuevo régimen sin ser desmejorado en los aspectos salariales y prestacionales".

2ª. Conforme a lo dispuesto por el artículo 125 de la Constitución el Estado debe protección al trabajo en todas sus modalidades; y, en armonía con esa norma constitucional, el artículo 53 impone a todas las autoridades públicas, incluido el legislador, el deber jurídico de respetar los derechos adquiridos de los trabajadores. Y, en tal virtud, no puede variarse la naturaleza jurídica del vínculo laboral de los servidores públicos, ya se trate de trabajadores oficiales o de empleados públicos, si esa variación afecta derechos suyos a la contratación colectiva o implica la pérdida de beneficios obtenidos por razón de convenciones colectivas de trabajo que quedaron incorporadas a cada uno de los contratos de trabajo en el caso de los trabajadores oficiales.

Por lo expuesto, los suscritos magistrados no compartimos el condicionamiento que en el numeral 5º de la parte resolutiva de la Sentencia C-880 de 1º de octubre de 2003 se introduce por la Corte a la expresión "y el régimen laboral de sus servidores públicos"

contenida en el parágrafo primero del artículo 2º de la Ley 790 de 2002, por cuanto ese condicionamiento conduce a que puedan ser objeto de desconocimiento claros derechos de algunos servidores públicos, ya que queda al arbitrio del empleador el ofrecer una compensación por los salarios y prestaciones que no percibirán en el nuevo régimen de actividad absorbente, o integrarse al nuevo régimen sin ser desmejorados en los aspectos salariales y prestacionales, cuando, en la realidad el servidor público queda en el dilema de aceptar la primera opción o quedarse definitivamente desvinculado del servicio, lo que constituye, sin duda dejarlo sumido en la desprotección laboral contra lo previsto en la Constitución.

Por tales razones, consideramos que la Sentencia ha debido declarar la exequibilidad de la expresión "y el régimen laboral de sus servidores públicos" contenida en el parágrafo primero del artículo 2º de la Ley 790 de 2002, pero en el entendido que el régimen laboral de los servidores públicos de la entidad fusionada será el de la absorbente siempre y cuando las dos tengan la misma naturaleza jurídica.

"El artículo 123 de la Carta Política, dispone que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Por su parte el artículo 125 superior, establece que es la ley la que determina cuáles actividades pueden ser desarrolladas mediante contrato de trabajo y, por consiguiente, quienes tienen la calidad de empleados públicos y de trabajadores oficiales.

"En ese sentido, como bien lo señala el Ministerio Público, es la ley la que ha definido los parámetros generales en cuanto a la clasificación de los servidores públicos. Siendo ello así, el Decreto – Ley 3135 de 1968, en su artículo 5, indicó quiénes ostentan la calidad de empleados públicos y quiénes de trabajadores oficiales. En relación con los primeros, dispuso la ley, que son empleados públicos las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos; y, son trabajadores oficiales las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales comerciales del Estado, sin perjuicio de que en los estatutos de esas empresas se precisen qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de la naturaleza del vínculo de los servidores públicos con la Administración. En otras palabras, la clasificación y vinculación de los empleados oficiales no

es un asunto discrecional administrativo sino de orden constitucional y legal.

“Así lo ha entendido esta Corporación que “[D]e conformidad con el artículo 125 de la Carta Política, solamente la ley puede determinar qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo y por consiguiente quienes pueden tener la calidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales en los establecimientos públicos…”11. En el mismo sentido, expresó la Corte que: “[A] sí pues, la calificación de la naturaleza del vínculo que une a una persona con la entidad oficial a la cual presta servicios de índole laboral, no puede ser determinada por la voluntad de las partes o por la clase de acto mediante el cual se hizo la vinculación, sino por la ley de manera general y excepcionalmente por los estatutos de la entidad –artículo 5º del Decreto 3135 de 1968”12(Negrilla fuera de texto).

“Ahora bien, el artículo 2 de la Ley 790 de 2002, establece las causales a las cuales se debe sujetar el Presidente de la República para realizar la fusión de entidades u organismos nacionales como suprema autoridad administrativa, según lo dispuesto por el artículo 189, numeral 15, del Estatuto Fundamental, y señala en el parágrafo primero que el régimen laboral de los servidores públicos de la entidad fusionada será el del absorbente, circunstancia que a juicio de la Corte, vulnera el artículo 12 de la Constitución Política.

“En efecto, el Presidente de la República al actuar como suprema autoridad administrativa, puede fusionar o suprimir entidades u organismos nacionales, de conformidad con la ley que es la que le señala unos marcos precisos a la actuación administrativa posterior, le fija unas causales para que pueda ejercer la potestad de la Administración. Para el ejercicio de dicha atribución expide actos administrativos, en los cuales, según lo expresado, no le es dable variar la forma de vinculación y el régimen laboral de los servidores públicos, ya sean trabajadores oficiales o empleados públicos, pues, se repite, se trata de una facultad que solamente puede ser realizada por la ley. De ser así, es decir, de permitirse que por medio de un acto administrativo de fusión se cambiara el régimen laboral de los servidores públicos, se vulneraría además de lo dispuesto por el artículo 125 superior, lo establecido por el artículo 58 constitucional, pues como bien lo expresa el demandante, se podrían desconocer derechos adquiridos de los empleados o trabajadores de las entidades a fusionar, y el artículo 53 de la misma Carta Política, que es la base del ordenamiento jurídico que se prevé en la Constitución para regular las relaciones y los vínculos laborales en el régimen jurídico colombiano.

“Ahora bien, no significa lo anterior que la facultad del Presidente de la República de fusionar entidades u organismos nacionales sea en la práctica de imposible cumplimiento, pues resulta indiscutible que en un proceso de fusión de entidades, la situación laboral de los trabajadores se ve alterada por las nuevas circunstancias de todo orden aplicables a la entidad que resulte de esa fusión. No obstante, a juicio de la Corte, la fusión que de conformidad con la ley puede realizar el Ejecutivo en ejercicio de la atribución conferida por el numeral 15 del artículo 189 de la Carta Política, se encuentra circunscrita a que las entidades fusionadas tengan la misma naturaleza jurídica, de suerte que a los trabajadores a ellas vinculados no les sean desconocidos injustamente derechos constitucionales laborales derivados de su forma de vinculación a la entidad respectiva.

“Así las cosas la variación del régimen laboral de los servidores públicos, a consecuencia de la fusión de entidades u organismos nacionales por parte del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, a través de un acto administrativo, vulnera la Constitución Política. Por ello, el único entendimiento constitucionalmente aceptable, del aparte acusado del parágrafo 1 del artículo 2 de la Ley 790 de 2002, es que el régimen laboral de los servidores públicos de la entidad fusionada será el de la absorbente, siempre y cuando tengan la misma naturaleza jurídica”.

Por lo expuesto, salvamos nuestro voto.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERÍA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Salvamento y Aclaración de voto a la Sentencia C-880/03

NORMA ACUSADA-Contenido explícito e implícito es constitucional pura y simplemente (Salvamento y aclaración de voto)

FUSION DE ENTIDADES-Efectos (Salvamento y aclaración de voto)

FUSION DE ENTIDADES-Competencia reglada para la determinación de efectos respecto del régimen laboral y la naturaleza jurídica de la entidad (Salvamento y aclaración de voto)

FUSION DE ENTIDADES-Aplicación excede competencia de la Corte Constitucional (Salvamento y aclaración de voto)

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Aplicación/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Definición en función del cumplimiento de los fines del Estado (Salvamento y aclaración de voto)

TRABAJADORES DE ENTIDADES FUSIONADAS-Sentencia limita en la práctica la posibilidad de incorporación a la entidad absorbente (Salvamento y aclaración de voto)

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Condicionamiento excede el poder de modulación (Salvamento y aclaración de voto)

TRABAJADORES DE ENTIDADES FUSIONADAS-Aplicación de nuevo régimen laboral (Salvamento y aclaración de voto)

Referencia: expedientes D-4427 y 4432

Magistrados Ponentes:

Drs. ALFREDO BELTRÁN SIERRA Y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el debido respeto manifiesto mi desacuerdo parcial con la sentencia de la referencia, tal como lo expresé durante la discusión de la ponencia respectiva y además expreso las razones de la aclaración de mi voto que allí mismo formulé.

En efecto, en la sentencia se expresa que la expresión "y el régimen laboral de sus servidores públicos" contenido el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 790 de 2002 es constitucional en el entendido que el trabajador a quien se ofrece continuar en la entidad que resulte de la fusión, tiene la opción de recibir una compensación por los salarios y prestaciones que no percibirá en el nuevo régimen de la entidad absorbente, o a integrarse el nuevo régimen sin ser desmejorado en sus aspectos salariales y prestacionales.

Al respecto, como lo expresé en la Sala, considero que la disposición acusada en el

contenido explícito e implícito que de ella resulta en los términos de ese parágrafo 1° del artículo 2° es constitucional pura y simplemente, toda vez que ella, en armonía con el texto del inciso principal del mismo artículo 2°, señala las reglas a las cuales debe acogerse el Gobierno cuando en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución resuelva fusionar entidades de la administración del Estado.

Así mismo, esa disposición legal determina de manera directa y explícita los efectos de la fusión, sin que pueda predicarse de esa norma el que deja al juicio del Gobierno mediante acto jurídico general, la determinación de dichos efectos según los casos.

Evidentemente cuando la norma acusada en el proceso de la referencia señala cuáles son los efectos de la fusión respecto de la naturaleza jurídica y del régimen laboral de la entidad, está señalando un precepto que comporta para la administración una competencia reglada.

Además, la apreciación de la actuación subsiguiente por parte de la administración se refiere no a la formulación normativa en sí misma, sino a su aplicación, aspecto éste que excede la competencia de la Corte.

A ello debe agregarse que en este punto la sentencia no atiende las consideraciones hechas en varios de sus apartes en los que se pone en evidencia que este tema ha sido confiado a la configuración del Congreso, así como a la definición del Presidente de la República en función del cumplimiento de los fines del Estado atendiendo los principios de la función pública para lograr la eficiencia y eficacia de los entes públicos.

En el mismo sentido ha de señalarse que con el condicionamiento establecido en la sentencia, fundamentado en la protección de los derechos de los trabajadores, paradójicamente lo que se hace es limitar en la práctica la posibilidad de incorporación de los mismos a la entidad absorbente, al tiempo que no resulta claro cuál es el sentido de la opción que el condicionamiento aludido plantea en materia de compensación por los salarios y prestaciones que el trabajador no recibirá en el nuevo régimen de la entidad absorbente. Cabe interrogarse en efecto, por ejemplo, a partir de qué parámetros acerca de la posible duración de la vinculación del trabajador con el Estado se calculará la compensación que allí se establece.

Por ello, al considerar la Corte que la norma acusada solo es exequible con el entendimiento

condicional que se expresó en la parte resolutiva de la sentencia, está incorporando a la norma contenidos que exceden el poder de modulación que es inherente a la Corte en el ejercicio de su función de constitucionalidad abstracto, por cuanto las determinaciones que allí se incluyen no hacen referencia a la subsanación de contenido normativo que puede resultar contrario a la Constitución, para dejar solamente el que resulte acorde con la norma superior, sino que realmente significa incluir nuevos contenidos normativos, lo que dentro del actual estado social de derecho solo corresponde, en armonía con la distribución de las funciones del Estado, al legislador.

Finalmente, frente a la formulación que se hace en la sentencia en el sentido de que la fusión de entidades administrativas se realiza mediante actos administrativos de contenido general, lo cierto es, que la fusión en desarrollo de las atribuciones del numeral 15 del artículo 189 se ha de plasmar en un acto que se refiere de manera específica y particular a unas entidades administrativas de las cuales una es absorbente y en relación con ella se deberán plasmar, se repite, dentro del marco de una competencia no discrecional los efectos que enuncia la norma legal, efectos que se aplicarán de manera exclusiva al régimen propio de la entidad conforme a su naturaleza jurídica y al régimen consecuencial que sea aplicable con exclusividad a los servidores públicos que accedan a la entidad así fusionada, régimen éste que ha de ser el de la entidad absorbente conforme haya sido predeterminado con aplicación de las reglas señaladas en la ley.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Sent. C-203/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

2 Sent. C-025/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Sent. C-155/98 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

4 Sent. C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 Sent. C-372/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

6 Consejo de Estado. CE-SC- RAD 199-N1213. Septiembre 3 de 1999. Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.

7 Cfr. C-448/97; C-648/97; C-053/98; C-778/01

8 Cfr. C-074/93; C-050/07; c-503/01; C-979/2002; C-097/03, entre otras.

10 Una aproximación sobre el número de categorías de entidades descentralizadas del orden nacional puede obtenerse al revisar los artículos 38 y 40 de la Ley 489 de 1998.

11 Sentencia C-432 /95 M.P. Hernando Herrera Vergara

12 Sentencia C-579/96 M.P. Hernando Herrera Vergara