

D

I

X

I

DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundamentos de las garantías laborales constitucionales de los servidores públicos en procesos de renovación estatal

Fundaments of the constitutional labor safeties of public servants in state renovation processes

César Augusto Romero Molina

Los estados de excepción en el constitucionalismo evolucionario: el caso colombiano

States of emergency in evolutionary constitutionalism: the Colombian case

Orlando Pardo Martínez

La independencia judicial (jurisdiccional) como garantía del debido proceso, a partir de la jurisprudencia judicial

Judicial (jurisdictional) independence as a guarantee for the due process from judiciary jurisprudence

Jainer Enrique García Gómez

Fecha de recepción
del artículo:
28/09/2011

Fecha de aceptación
del artículo:
26/10/2011

Fundamentos de las garantías laborales constitucionales de los servidores públicos en procesos de renovación estatal*

Fundaments of the constitutional labor safeties of public servants
in state renovation processes

César Augusto Romero Molina**

Resumen

Este artículo corresponde a la revisión que se hiciera de la evolución de las garantías constitucionales laborales en los procesos de modernización del Estado Colombiano, condensado en la tesis para optar por el título de doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU (Madrid), en el 2011, cuyo propósito es compartir la significación jurídica de las garantías laborales constitucionales colombianas de personas vinculadas con entidades de la Administración Pública que fueron objeto de renovación. Un ejercicio que ameritó lecturas críticas de varios autores administrativistas y de posturas jurisprudenciales de las Altas Cortes colombianas, entre otras fuentes.

Palabras clave

Administración pública, garantías laborales, renovación estatal, servidores públicos.

.....
Cómo citar este artículo: Romero Molina, César Augusto (2011), “Fundamentos de las garantías laborales constitucionales de los servidores públicos en procesos de renovación estatal”, en *Revista DIXI*, vol. 13, núm. 14, pp. 40-70.

* Artículo de revisión sobre la evolución de las garantías constitucionales laborales en los procesos de modernización del Estado Colombiano.

** Abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Doctor en Derecho de la Universidad San Pablo CEU. Diplomado en Estudios Avanzados DEA de la Universidad San Pablo CEU (Madrid, España). Miembro e investigador del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT). Master en Gobierno y Políticas Públicas de Columbia University (Nueva York) y de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá). Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de Columbia University (Nueva York) y de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá). Director del CIS (Centro de Investigaciones Sociojurídicas) de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Bucaramanga. Correo electrónico: cesar.romero@ucc.edu.co

Abstract

This paper stems from a review of the evolution of constitutional labor safeties in the modernization processes of the Colombian state, condensed in a thesis for the doctor's degree in the Universidad de San Pablo CEU (Madrid), presented in 2011, whose purpose was to share the judicial significance of Colombian constitutional labor safeties of people enrolled in Public Administration entities that have been renovated. This exercise demanded critical readings of various experts in administration and of jurisprudential postures of Colombian high tribunals, among other sources.

Keywords

Public administration, labor safety, state renovation, public servants.

■ Introducción

Ante el cuestionamiento sobre si se respetaron o no las garantías laborales constitucionales de quienes estaban vinculados a las entidades que fueron objeto del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) durante la presidencia del doctor Álvaro Uribe Vélez en sus periodos 2002-2006 y 2006-2010, se acudió a un minucioso estudio desde la ciencia jurídica para reflexionar acerca del tratamiento legal de los servidores públicos a la luz de la normatividad, de la jurisprudencia y de algunas posturas doctrinales, deliberación soportada en el interés general que sustentó la política de renovación en medio de las críticas a las teorías de la organización de los Estados en un pensar entre estructuras, relaciones humanas pluralistas, realidades individuales de los gobernados, modelos impuestos o sistemas concertados, impactos sociales, entre otros, todos ellos como componentes de una política pública para redimensionar la figura del Estado con la abolición de su gran estructura y la reducción de su déficit fiscal. Porque como lo dijo Younes (2004), las reformas administrativas son un proceso de modernización para actualizar estructuras, métodos y herramientas de trabajo, al punto de que no solo se debe hablar de reforma de la Administración, sino de reforma del Estado, que en palabras del mismo Younes, “significa un desafío de ambiciosas proporciones, que busca movilizar las fuerzas de la sociedad, a través de importantes cambios” (p. 25) en diferentes órdenes.

Entonces, con la intención de darle claridad al tratamiento legal de los servidores públicos, quienes en últimas colocan la cuota más alta dentro de los programas de modernización del Estado por los cambios en su situación, se hizo un estudio detallado y sistemático sustentado tanto en el derecho constitucional, administrativo, administrativo laboral y colectivo, como en tratados internacionales y en una línea jurisprudencial proferida sobre el tema en las Cortes, aun cuando también sirvieron como marco de referencia las experiencias y enseñanzas que consolidó el Departamento Nacional de Planeación en su proceso de monitoreo y evaluación del desarrollo del proceso de renovación.

La idea central fue descubrir el desarrollo legislativo que, fundamentado en las garantías constitucionales, pretende proteger a los trabajadores vinculados con las entidades estatales objeto de la modernización que se supriman, fusionen, escindan o sufran modificaciones en su planta de personal. Ello porque, con la defensa que el autor de este trabajo hace a la modernización y racionalización del gasto público de funcionamiento del Estado, no se admite que se desconozcan ni vulneren las garantías constitucionales laborales. Luego si las normas constitucionales y legales existen, la pretensión es que se conozcan y apliquen correctamente con un adecuado manejo de la información recopilada en torno de las nuevas políticas de gestión pública, porque lo más importante debe ser el recurso humano.



■ Desarrollo y discusión del tema

Los servidores públicos y su función reglada

Como la perspectiva es establecer las garantías laborales constitucionales de los servidores públicos, debe comprenderse que se aplica a quienes cumplen una función pública porque prestan un servicio o ejecutan una actividad en nombre del Estado, en forma permanente o transitoria, con vinculación legal o reglamentaria, contractual laboral o administrativa, función que si bien es cierto no está conceptualizada en la Constitución Política de Colombia, sí se encuentra en posturas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, cuando la considera como el conjunto de tareas y de actividades a cargo de los órganos del Estado para asegurar la realización de los fines estatales. En este sentido, los servidores públicos están investidos de esa función pública que desarrollan de acuerdo con lo permitido por la Constitución, la ley o el reglamento (Sentencia C-631 de 1996). Luego el servicio de las entidades estatales se presta con el desarrollo de la función pública regulada y restringida para propiciar el interés colectivo sobre el interés individual, en el que concurren relaciones entre la política y la Administración, y tal como lo dijera Sánchez Morón (2008, p. 23):

Lo que quiere decirse es que en la Administración Pública como institución concurren determinados elementos en virtud de los cuales quienes la dirigen y la animan no pueden actuar con la libertad o autonomía de la voluntad que es propia del empresario privado. Y son esos elementos los que imponen que las relaciones de la Administración con su personal se funden, al menos en algunos aspectos, en principios esenciales y característicos del derecho público —legalidad, igualdad, impar-

cialidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.— y no solo en los de eficacia, eficiencia y productividad, que la Administración debe compartir con la empresa privada y con cualquier otra organización con empleados a su cargo.

Los servidores públicos son responsables de la función pública como actividad esencial y mínima del Estado Social de Derecho (Díez, 1967), sustentada en la imagen de soberanía y en el concepto de bien público, con relación directa frente a la estructura administrativa y sus políticas; por esa función es reglada y las condiciones, requisitos, derechos, obligaciones y responsabilidades de las personas que desplieguen dicha actividad estarán señaladas en las disposiciones legales, tal y como lo describe Younes (2009):

[...] los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad, que deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. Permite, además, que los particulares desempeñen temporalmente funciones públicas, autorizando a la ley para que determine su régimen y regule su ejercicio, lo cual permite sostener que a estas personas se les pueda deducir responsabilidad cuando en el ejercicio de tales funciones públicas infrinjan la Constitución, la ley o el reglamento (p. 26).

Las personas que desarrollan la función pública tienen un régimen con asidero constitucional y legal; así lo confirma el Artículo 122 de la Constitución Política de Colombia:

No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos

sus emolumentos en el presupuesto correspondiente [...]

Los reglamentos internos de cada entidad deben contar con un manual de funciones en el que se deben señalar claramente las atribuciones de cada uno de los cargos, a fin de determinar las jerarquías de los mismos y el grado de responsabilidad de conformidad con las funciones asignadas, por esta razón las funciones a desempeñar en cargos de los organismos del Estado deben estar plenamente determinadas y por lo tanto, las actividades que se desarrollan deben estar conforme a estas reglamentaciones.

Lo anterior, sin perjuicio de que los particulares también pueden estar investidos de autoridad estatal, caso en el cual serán reglados por ley al tenor de lo señalado en los artículos constitucionales 123 y 210, que defieren a la ley “determinar el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas”, en tanto que el Artículo 124 *ibídem* exige de la ley “establecer para los servidores públicos su responsabilidad y la forma de hacerla efectiva” (Consejo de Estado, 1997, p. 3). Son entonces servidores públicos, al tenor constitucional (Art. 123): los miembros de las corporaciones de elección popular; los empleados del Estado, quienes genéricamente se pueden denominar empleados oficiales y se subdividen en funcionarios, empleados de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de periodo fijo y temporales; los trabajadores del Estado, quienes también pertenecen al género de los empleados oficiales pero por sus actividades se les conoce como trabajadores oficiales.

El maestro Rafael Bielsa (1964) establece que “no es lo mismo funcionario público que empleado público” (p. 34). En cabeza del funcionario está la atribución de representar a la Administración Pública y tomar las decisiones que la puedan comprometer,

amén del origen político de su investidura; mientras que el empleado público de libre nombramiento y remoción no tiene siempre el poder de tomar decisiones sobre políticas públicas, sino que puede obedecer a criterios de confianza. Tal distinción la manifiestan Carlos Lleras de la Fuente, Carlos Adolfo Arenas y otros (1992), al interpretar conjuntamente los artículos 299 y 312 de la Carta Constitucional:

[...] existen dos clases de servidores públicos, tales como: funcionarios públicos, empleados públicos, trabajadores oficiales, entre otros; en consecuencia, tanto disputados como concejales tienen la calidad genérica de servidores públicos, sin que los primeros puedan tener la calidad de funcionarios públicos y los segundos la de empleados públicos, sin perjuicio de que la ley les atribuya otra cualquiera o de carácter especial y *sui generis* (p. 252).

Por ello, las palabras del profesor Villegas (2008): “[...] los funcionarios, por la naturaleza política o de gobierno y autoridad de sus funciones, son de libre nombramiento y remoción. Los empleados, por la naturaleza técnica, administrativa y subordinada de sus funciones, son de carrera” (p. 42).

La política nacional de modernización estatal en el periodo 2002-2006

Durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, en el periodo comprendido entre el 2002 y el 2006, se gestó una reforma diseñada en el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, para modernizar el Estado Colombiano con la construcción de un Estado comunitario coherente con la premisa de ser un Estado social de derecho, dentro de un ámbito democrático, descentralizado y participativo “que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines



sociales, un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria” (DNP, 2003b).

El Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2002-2006, aprobado por la Ley 812 del 2003, incluyó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) para materializar ese pretendido Estado comunitario, desde su condición de ser: 1) participativo, por la inclusión del ciudadano en la definición y ejecución de la gestión pública, con diferentes mecanismos;¹ 2) gerencial, con sus conceptos básicos: *austeridad, eficacia y eficiencia, gestión por resultados, flexibilidad administrativa*; y 3) descentralizado, al considerar al municipio la instancia fundamental en la relación entre el ciudadano y el Estado. Todo ello para promover la *descentralización*, la *delegación* y la *desconcentración de funciones*, mecanismos que ayudan a la distribución de actividades según las capacidades de las diferentes instancias gubernamentales.

La filosofía primordial fue la modernización de la Administración Pública conforme a una cultura de la gestión pública que implicó reformas radicales. Precisamente el documento Conpes 3248 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2003a) resume la finalidad de dicho programa:

[...] busca el desarrollo de las características necesarias para que la Administración Pública colombiana progresivamente logre ser coherente con

¹ Entre las experiencias que se consolidaron se encuentran: el referendo, el Consejo Nacional de Planeación, los consejos comunitarios, las audiencias públicas de asignación de los recursos de inversión, las veedurías ciudadanas, la contratación, el gobierno en línea, el seguimiento a proyectos de inversión, audiencias públicas de anticorrupción, los consejos televisados de ministros, entre otros.

la consolidación del Estado comunitario. Dada la naturaleza de las acciones requeridas, el proceso es de mediano y largo plazo. Más allá de los cambios en la estructura de la Administración y de los procesos inherentes a su operación, el programa implica un cambio profundo en la cultura de la Administración Pública del país.

El objetivo general del PRAP fue incrementar la productividad en la Administración Pública nacional desde el mejoramiento de la relación entre insumos (costos de los recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura) y productos (cobertura y calidad de los bienes o servicios provistos), un programa apoyado por el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, expedido en la Ley 1151 del 2007, con el que también se pretendió garantizar la sostenibilidad de la reforma del Estado desde el servicio al ciudadano.

Una vez detectados los doce problemas estructurales de la Administración Pública comunes a todos los sectores, los sintetizaron así: empleo público, gestión de activos, gestión jurídica de la nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, control interno, gobierno electrónico, sistemas de información, estrategia antitrámites, sistema de contratación pública, regulación, supervisión y control, racionalización normativa. De ahí que hubo reformas que marcaron huellas: rediseño institucional, protección social, estrategia de pensionados, entidades prioritarias, liquidaciones y archivos. También se estructuraron las reformas en tiempos: las verticales y de corto plazo, que requirieron vías legales (expedición de ley o decreto), y las de mediano y largo plazo (transversales y que requirieron modificación de la Constitución Política). Se puede afirmar entonces que las reformas verticales fueron de mayor trascendencia, pues implicaron el rediseño de la red institucional, racionalización de las plantas de personal y otros factores generadores de gasto y, en consecuencia, la reducción de los costos de

funcionamiento del aparato estatal, con liberación de recursos para proveer bienes y prestar servicios a los ciudadanos. Por ende, desde el PRAP se intervinieron entidades prioritarias, se gestó un Plan de Protección Social (PPS) que se desarrolló en la Ley 790 del 2002, en la que se dispuso una garantía de estabilidad laboral para las madres cabeza de familia sin alternativa económica, los discapacitados y los prepensionados (“retén social”); un reconocimiento económico para los funcionarios provisionales y de libre nombramiento y remoción no directivos, así como programas de rehabilitación profesional y técnica.

Precisamente el marco legal del programa de renovación de la Administración Pública es la Ley 790 del 2002, cuyo objeto fue el de sustentar jurídicamente la reforma y modernización de la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional para garantizar el cumplimiento de los fines estatales, con atención más eficiente a los ciudadanos, conforme a lo normado en el Art. 209 de la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998. De acuerdo con esta ley se le conferieron potestades extraordinarias al presidente de la república para expedir decretos con fuerza de ley que le permitieran suprimir y fusionar ministerios y departamentos administrativos y crear entidades u organismos necesarios para desarrollar los objetivos de las entidades suprimidas, entre otros. También se tiene como soporte normativo de este programa de renovación la Ley 489 de 1998, cuyos Arts. 1° y 2° definen su objeto y ámbito de aplicación referidos al ejercicio de la función administrativa; la estructura, los principios y las reglas básicas de la organización y el funcionamiento de los organismos y las entidades de la rama ejecutiva del poder público y de la Administración Pública; y a los servidores públicos que cumplen funciones administrativas, prestan servicios públicos o proveen obras y bienes públicos, así como a los particulares cuando cumplen funciones administrativas.

El programa de renovación de la Administración Pública rediseñó y modernizó 181 entidades de los diecinueve sectores de la rama ejecutiva, con supresiones, fusiones, escisiones, descentralizaciones y modificaciones de planta y estructura.²

² Se suprimieron las siguientes entidades: Instituto Nacional de Pesca y Avicultura (INPA), Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), Instituto de Fomento Industrial (IFI), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) y sus trece teleasociadas, Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión), Audiovisuales, Residencias FEM, JE Gaitán, Instituto Luis Carlos Galán, Compañía de Financiamiento Comercial (Cofinpro), Banco Cafetero (Bancafé), Carbones de Colombia (Carbocol), Empresa Nacional Minera Ltda. (Minercol), Comisión Nacional de Regalías (CNR), Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria (Capresub), Caja Nacional de Previsión Social EPS (Cajanal EPS), Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV), Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías) y el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Se fusionaron: Ministerio del Interior con Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo con Ministerio de Comercio, Ministerio del Trabajo con Ministerio de Salud, Fiduciaria Filial del Banco Agrario de Colombia (Fiduagraria) con Fiduciaria Industrial S.A (Fiduifi). Se crearon: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), Colombia Telecomunicaciones, Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), Granbanco, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Sociedad Promotora de Energía, ISS-E.S.E., Instituto Nacional de Concesiones (INCO). Se descentralizó el Instituto Superior de Educación Rural (ISER) de Pamplona. Se escindió la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) en la sociedad pública por acciones Ecopetrol S.A., la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía, separando así la función de regulación de las actividades de exploración, explotación, refinación



Plan de Protección Social (PPS) para los servidores públicos dentro del proceso de renovación estatal

Como el recurso humano vinculado a las entidades que han tenido intervenciones en el Programa de Renovación de la Administración Pública es sobre el que suele presentarse el mayor impacto en aspectos de orden laboral, el proceso de renovación estatal contempló un plan de protección social con cuatro aspectos: 1) reconocimiento económico; 2) aporte en salud; 3) protección especial “retén social”; y 4) programas de rehabilitación profesional y técnica (RPT).

El Plan de Protección Social (PPS),³ regulado en el Capítulo II de la Ley 790 del 2002, y reglamentado por el Decreto 190 del 2003, consiste en una serie de prerrogativas dispuestas por el Gobierno Nacional para quienes fueron separados de sus cargos públicos en desarrollo del PRAP a partir del 1º de septiembre del 2002, tales como: empleados públicos en carrera administrativa, trabajadores oficiales, empleados pú-

y comercialización del crudo y de sus derivados; igualmente, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), mediante la separación de los negocios de la Entidad Promotora de Salud (EPS) y la Institución Prestadora de Servicio de Salud (IPS) de la entidad y la creación de siete nuevas empresas sociales del Estado (ESE).

³ Según el Artículo 13 de la Ley 790 del 2002, la aplicación en el tiempo del PPS incluía a los servidores públicos que hubiesen sido retirados del servicio a partir del 1º de septiembre del 2002 dentro del PRAP y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias conferidas por la ley; límite temporal para establecer titulares de los beneficios de mejoramiento de competencias y reconocimiento económico, porque al restringir solo a los “servidores públicos retirados” es obvio que no se incluyen aquellas personas cobijadas por la llamada “protección laboral reforzada” en el proceso de reestructuración.

blicos de libre nombramiento y remoción de los niveles jerárquicos diferentes al directivo, y empleados vinculados por nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa. Este plan también incluyó a ciertas personas en condición de vulnerabilidad, así como indemnización legal o convencional y acceso a los programas de mejoramiento de competencias laborales o al *retén social*.⁴

Entre los privilegios ofertados por la Ley 790 del 2002 a quienes fueron desvinculados en los procesos de renovación estatal se encuentran: 1) mejoramiento de las competencias laborales (con servicios de asesoría, formación y capacitación para brindarles herramientas que les ayude a acceder a otras y nuevas posibilidades de empleo); 2) reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica; 3) protección especial, consistente en que no se podían retirar del cargo a las madres cabeza de familia sin otra opción económica; a quienes tuviesen limitación física, mental, visual o auditiva, así como tampoco a los servidores que cumplieran todos los requisitos para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir del 27 de diciembre del 2002, fecha de promulgación de la ley. La Corte Constitucional de Colombia, mediante la Sentencia C-1039 del 2003, no solo declaró exequible la norma, sino que amplió la protección concedida a las madres cabeza de familia sin alternativa económica y a los padres de familia en situación similar para garantizar sus derechos fundamentales, porque, dijo la Corte, “es indiferente quien asume la condición de

⁴ Se entiende por *retén social* la protección social para no retirar de los cargos ocupados a aquellos trabajadores con condiciones especiales contemplados en la ley, como una forma de materializar las garantías constitucionales mediante lo denominado “protección laboral reforzada” por la Corte Constitucional en la Sentencia C-991 de 2004.

cabeza de familia, como quiera que los sujetos de protección son los menores, cuyos derechos tienen prevalencia sobre los demás conforme al Artículo 44 de la Constitución”. Debe aclararse que el plan de protección social diseñado para servidores públicos del orden nacional se extiende a los empleados del nivel territorial en cualquier clase de proceso liquidatorio, conforme lo estableció la Sentencia T-768 del 2005:

[...] aunque la protección laboral reforzada que el legislador otorgó a aquellas personas que se encontraban en las condiciones descritas por el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 se circunscribe a *aquellos trabajadores que eventualmente pudieran verse afectados en desarrollo del programa de renovación de la Administración Pública*, no obstante, dicha protección no se agota allí, como quiera que la disposición referida es simplemente una aplicación concreta de las garantías constitucionales, las cuales están llamadas a ser aplicadas cuando quiera que el ejercicio del derecho fundamental pueda llegar a verse conculcado. En este orden de ideas, debe tenerse presente que la implementación de este tipo de medidas responde a imperativos constitucionales que se desprenden de los artículos 13, 42, 43 y 44 superiores, entre otros, y que constituyen en sí mismos fines esenciales en el Estado social de derecho (énfasis fuera de texto).

Este es un pronunciamiento señalado también en las sentencias de unificación de la Corte Constitucional SU-388 y SU-389 del 2005, porque la protección laboral para personas discapacitadas y madres y padres cabeza de familia es mandato constitucional y su aplicación no se circunscribe solo a los programas de renovación de la Administración Pública.

Garantías laborales constitucionales en el proceso de renovación de la Administración Pública

Al reiterar la preocupación que se generó frente al impacto de la renovación de la Administración Pública en los servidores públicos vinculados a las entidades objeto de reestructuraciones, supresiones, fusiones, escisiones, descentralizaciones y modificaciones de planta y estructura, y al ser incuestionable que la política de renovación del gobierno de Uribe Vélez se fundamentó en el interés general pero que no por ello pretendió violentar los derechos de las personas vinculadas a la Administración, es importante determinar los instrumentos amparados en la Constitución Política de Colombia de 1991 en materia laboral, al tenor de una ley de leyes garantista y dadivosa en el catálogo de protección de los derechos de los trabajadores, antes solo de estirpe legal. Una protección a toda clase de trabajadores, tanto del sector público como del sector público, porque desde la Carta Política se definió el campo de acción del derecho administrativo laboral y de los servidores públicos. Así entonces, como lo dijo Orjuela Góngora (2006, párr. 21):

[...] los funcionarios tienen derecho a la estabilidad en sus empleos; a desempeñarlos en condiciones dignas y justas; a reclamar sus derechos en este campo; a crear sindicatos y disfrutar de los derechos del fuero sindical y las demás garantías propias de los directivos de estas entidades gremiales; a negociar colectivamente con el Estado; a que se les reconozcan otros derechos como el de una remuneración mínima vital y móvil; a conservar sus empleos; a que las normas se interpreten en el sentido que resulte más favorable a sus intereses; a que se les aplique la condición más beneficiosa;



a que se les apliquen las disposiciones de los convenios internacionales ratificados por Colombia; a que la regla general sea la de que los cargos oficiales son de carrera; a que sus relaciones con el Estado se muevan dentro de los principios de la buena fe y la confianza legítima; y por último, a que la verdad real impere sobre la formal; a la prevalencia del derecho sustancial. No sobra recordar también, los que tienen que ver con la trabajadora en estado de embarazo o lactancia, o con la mujer [padre] cabeza de familia.

El tratamiento que merecen los trabajadores del Estado en todo proceso de renovación de la Administración Pública exige de sus ejecutores y de los jueces, que conozcan litigiosamente los asuntos que se generen con ocasión de él y un respeto total a las leyes vigentes y a los derechos laborales garantizados en la Constitución Política, tal y como lo manifiesta José María Obando Garrido (2005, pp. 111-112):

La Constitución es fuente de todo derecho, y por consiguiente el derecho administrativo laboral participa de los derechos y garantías sociales constitucionales, bien que los servidores públicos no se excluyen de la protección laboral del Estado. La Constitución autoriza un derecho administrativo laboral reglado y morigerador de la supremacía del Estado sobre sus servidores públicos, dentro del concepto de equidad y justicia. Si el trabajo es el fundamento de la persona y de la sociedad, la actividad laboral al servicio del Estado se halla reconocida y garantizada por la Constitución, al expresar el derecho a formar parte de la función pública sin ninguna discriminación, pero de acuerdo a señaladas idoneidades y capacidades que otorgan la educación, la preparación y la especialidad de funciones de cada organismo de creación constitucional y legal.

El Artículo 25 de la Carta Superior precisa: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”, razón para no aceptar conductas que vulneren al trabajador “o que lo coloquen en situaciones que le generan desmedro, vergüenza o malestar”, al citar palabras de Orjuela Góngora (2006, párr. 49), sea cual fuere el escenario.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-795 del 2009, precisó que los procesos de renovación “deben desarrollarse con plena observancia de los postulados que inspiran el Estado Social de Derecho y bajo la orientación de los principios y directrices que rigen la gestión pública”. Por su parte, en la Sentencia C-1064 del 2001, sobre la protección al trabajo en un Estado Social de Derecho, dijo:

La fórmula política del Estado social de derecho surge en la posguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La teoría del Estado del siglo XIX y principios del XX partía de la idea del ciudadano como persona adulta, letrada, propietaria, generalmente masculina, y libre frente al poder público. Desde esta perspectiva, la sociedad era autónoma para el aseguramiento de su reproducción material y cultural, por lo que el Estado estaba prioritariamente destinado a proteger a las personas frente a peligros internos y externos por medio de la policía, el ejército y la justicia. No obstante, la recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades, vinieron

a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. [...].

El surgimiento histórico de[1] Estado social de derecho, muestra, entonces, la convergencia de las ideas socialistas, de la tradición liberal y del pensamiento social cristiano. [...] Ahora, en la tradición romano-germánica, es el teórico alemán Herman Heller quien vendrá a conceptualizar la incidencia de lo social en la teoría del Estado y a acuñar la idea misma del “Estado social de derecho”. [...] En la Constitución de Colombia de 1991 la fórmula del Estado social de derecho, acogida como primera oración del articulado constitucional, refleja también el consenso de las diversas tendencias, fuerzas y grupos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de orientar al Estado de derecho de conformidad con los derechos, objetivos y principios sociales reconocidos en la Constitución.

[...]

Cabe resaltar, pues, que a diferencia del Estado de derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado social de derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado social de derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional.

[...]

El trabajo, como institución social y realidad jurídicamente reconocida, es uno de los elemen-

tos alrededor de los cuales gira la configuración del modelo de Estado democrático y social que ha identificado a Colombia desde la primera mitad del siglo xx hasta nuestros días en clara coincidencia con los cambios ocurridos a nivel mundial durante esa misma época, en los términos ya referidos. En efecto, “a partir de 1936 y con mayor énfasis a raíz de la expedición de la Carta del 91”, el trabajo, se erige como “un objetivo central, específico y conscientemente buscado por el constituyente” que, a través del preámbulo y el artículo 1º de la Constitución, entre otras disposiciones, reconoce su importancia y manda protegerlo y garantizar su ejercicio por parte de todas las personas.

Así, cuando ante la Asamblea Nacional Constituyente fue presentado el proyecto de lo que es hoy el artículo 25 superior, extendiendo la protección especial del Estado a todas las manifestaciones del trabajo, se pretendió plasmar una noción del valor del trabajo [...]. En estas condiciones, el trabajo se eleva a rango de principio fundamental necesario para la interpretación de la acción estatal y de los derechos y deberes incluidos en la Carta, así como un factor indispensable de integración social.

Postura anterior sustentada en que el trabajo no es solo un derecho para obtener recursos que sufraguen necesidades básicas, tal cual se lee en el Artículo 25 de la Constitución Política, sino que constituye una “obligación social que se traduce en un mecanismo de incorporación de la persona a la colectividad como sujeto que se dignifica a través del aporte que hace al desarrollo de una comunidad” (Sentencia C-1064 del 2001), así como un deber del trabajador de contribuir política y económicamente a la construcción de una sociedad participativa, democrática y plural.

En ese estado de cosas, es necesario distinguir varios aspectos que responden al interrogante que surgió al realizar este estudio, y que permiten clarificar la exis-



tencia de garantías laborales constitucionales para los servidores de la Administración Pública cuando laboren con entidades objeto de supresiones, fusiones, escisiones, descentralizaciones y modificaciones de planta y estructura. Dichos aspectos hacen referencia al Artículo 53, a la estabilidad laboral reforzada y a la sustitución patronal, que se analizan en los siguientes apartados.

Los principios mínimos del Artículo 53 de la Carta Política de Colombia

El Art. 53 de la Carta Superior dejó en cabeza del legislador la responsabilidad de expedir el estatuto del trabajo con unos principios protectores de la actividad laboral, que, como lo dijo Etala (2004, p. 137), en materia laboral son:

[...] el principio protectorio impregna la casi totalidad de las normas laborales y que los demás principios pueden estimarse de algún modo derivaciones de ese principio liminar, hemos sugerido la siguiente enumeración: a) principio protectorio; b) principio de continuidad; c) principio de primacía de la realidad; [d)] principio de razonabilidad; [e)] principio de buena fe; f) principio de trato igual y no discriminación, y g) principio de indemnidad.

En todo caso, los principios que tienen relevancia en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública y que se han desarrollado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-023 de 1994, son los siguientes: “igualdad de oportunidades”; “estabilidad en el empleo”; “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos” y “situación más favorable en caso de duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales de derecho”.

El primero, es decir, la igualdad de oportunidades, se relaciona con la situación a la que se enfrentan empleados en un plano de equivalencia por razón del cargo que desempeñan, en la cual, como lo expresa

claramente la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-023 de 1994, deben tener la misma medida frente a situaciones eventualmente similares:

Se entiende por igualdad de oportunidades la misma disposición en abstracto frente a una eventual situación; es compartir la expectativa ante el derecho, así luego, por motivos justos, no se obtengan exactamente las mismas posiciones, o los mismos objetivos. Como todos los miembros de la especie humana comparten la identidad esencial, es lógica consecuencia que se compartan las mismas oportunidades. Este es uno de los casos en que la igualdad equivale a la identidad, pero en abstracto, porque en lo real será la proporcionalidad. La igualdad como sinónimo de identidad absoluta, de tener exactamente los mismos bienes, no es posible, porque cuando aparece la titularidad sobre un derecho, dicha titularidad excluye a los demás, implicando una especie de discernimiento jurídico. Establecer una violación al principio de igualdad de oportunidades equivale a desconocer que los humanos tienen identidad esencial, y, por ello, aspiraciones comunes, así luego la vida misma se encarga de establecer justas diferencias con base en la cantidad y calidad de trabajo real.

Y es que la diferenciación abstracta implica discriminación. En cambio la diferenciación real es requisito material para que opere la igualdad real, que se funda, según ya se dijo, en la proporcionalidad entre entes que se han diferenciado. Se iguala lo diverso. Sin lo anterior se haría imposible, por ejemplo, entender la igualdad dentro del pluralismo, que siempre parte del supuesto de una distinción. Se distingue, pero se equipara, y el acto de equiparar lo diverso se hace con base en la regla de las proporciones. Esta proporcionalidad se extiende en el siguiente principio enunciado por el artículo 53 de la Constitución.

Así también se entendió lo normado en la Ley 790 del 2002 y su Decreto Reglamentario 190 del 2003 sobre los criterios de igualdad frente al PRAP respecto de un tratamiento equitativo. Y lo complementó la Ley 909 del 2004 y sus decretos reglamentarios con disposiciones sobre tratamiento económico o laboral diferencial de conformidad con las circunstancias específicas, así como las diferencias cuando se trata de empleados de carrera administrativa, provisionales o de libre nombramiento y remoción. Por ello, la indemnización a quien ocupaba un empleo clasificado como de carrera administrativa y que ha sido suprimido, es por el menoscabo de sus derechos a la estabilidad, capacitación y promoción. También, la opción de indemnización o reincorporación que trae la Ley 909 del 2004 solo se aplica a los empleados de carrera administrativa, mas no a empleados con nombramiento provisional.

El segundo, la estabilidad en el empleo, lo define la Corte Constitucional en su Sentencia C-023 de 1994:

Es una manifestación del principio de seguridad, pues, como el trabajo, además de ser un medio de sustento vital, es una manifestación del libre desarrollo de la personalidad. Se hace entonces necesario que exista una estabilidad básica en dicho empleo, que no significa que el trabajador sea inamovible en términos absolutos, porque siempre se tendrán en cuenta las justas causas para dar por terminado el empleo. Pero sí es conveniente que se sienta como principio laboral la estabilidad, como garantía del trabajador a permanecer en su actividad de provecho, tanto propio como social. Toda norma que tienda a vulnerar este principio es, en definitiva, no solo un retroceso que supone olvidar logros laborales por los cuales la humanidad ha luchado denodadamente, sino que contraría los fines de la persona en sociedad.

La estabilidad en el empleo tiene un doble fin, derivado, como ya se ha enunciado, del principio de seguridad. Por un lado, garantizar un medio para el sustento vital y, por otro, garantizar la trascendencia del individuo en la sociedad por medio del trabajo, en atención a la sociabilidad del hombre, que busca otras satisfacciones personales en el trabajo además de la remuneración: posición ante la sociedad, estimación, cooperación y desarrollo de su personalidad. De ahí que sea totalmente irrisoria en algunos casos la compensación por despido injustificado, por cuanto ella no representa casi nada frente a lo que el individuo espera de su actividad laboral, como medio de trascendencia social.

El principio de la estabilidad, que no debe confundirse con la inamovilidad absoluta e injustificada, se encuentra recogido en la filosofía que inspira la carrera administrativa, que no solo consagra los postulados de eficiencia y eficacia, sino que es una realización de la igualdad y estabilidad. Por lo anterior, cualquier acto que introduzca la desigualdad entre los empleados de carrera, o cualquier facultad de discrecionalidad (plena al nominador), se tienen como un atentado contra el contenido esencial de la estabilidad laboral recogido por la filosofía que inspira la carrera administrativa. Y es que uno de los mecanismos para lograr la eficacia y eficiencia es la carrera administrativa, hace que estos factores, junto con el respeto al régimen disciplinario, sean los determinantes de la estabilidad laboral, y no la discrecionalidad plena del nominador. Es por ello que la carrera administrativa busca depurar a la Administración de factores ajenos al rendimiento laboral, para su vinculación o exclusión. Establece un proceso tendiente al logro de resultados, de forma gradual, donde la capacidad real demostrada es el mecanismo de promoción y la ineficacia comprobada el motivo de retiro, evitando



así arbitrariedades por parte del nominador (énfasis fuera del texto).

Ahora, en relación con el derecho a la estabilidad laboral en procesos de renovación y reestructuración administrativa, la Corte Constitucional se pronunció en su Sentencia C-795 del 2009 (Arts. 53 y 58, C. P.), en la cual manifestó:

[...] las plantas de personal no pueden ser consideradas estructuras pétreas; por el contrario, son susceptibles de sufrir cambios más o menos profundos según la dimensión de la reforma que se plantee. No obstante, ha reconocido también la necesidad de observar ciertos cánones con miras a reducir los traumatismos en aquellos eventos en los cuales sea necesario prescindir de trabajadores.

[...]

[...] la estructura de la Administración Pública no es intangible, sino que puede reformarse incluyendo una readecuación de la planta física y de personal de la misma. La reforma de las entidades y organismos solo será procedente si, conforme a los mandatos constitucionales, se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial los derechos laborales de los servidores públicos.

El tercer principio que desarrolló la Corte Constitucional en materia laboral en casos de renovación de la Administración Pública es la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales. Dijo ese Tribunal:

Cuando surge la pregunta de por qué son irrenunciables ciertos beneficios mínimos establecidos por las leyes laborales, la respuesta debe apuntar a la conexidad del trabajo con la dignidad de la persona humana y con el libre desarrollo de la personalidad. Ya se ha mencionado cómo el artículo 23

de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que debe haber condiciones *equitativas y satisfactorias de trabajo*. No se trata de laborar de cualquier forma, sino de una manera adecuada a la dignidad del trabajador. Por ende, la cultura humana ha descubierto unas veces, y ha luchado por implantarlos, otras, beneficios que, una vez adquiridos, se tornan en irrenunciables, porque de renunciar a ellos, se desconocería la dignidad humana, exigible siempre, y nunca renunciante, porque para renunciar jurídicamente a la dignidad humana tendría que renunciarse al ser personal, hipótesis impensable en un orden social justo. El Estado social de derecho, que tiene como fin servir a la comunidad, no puede tolerar que el derecho al trabajo (que es de interés general), se vea menguado por renunciaciones que el trabajador en estado de necesidad pueda verse forzado a hacer. Como, por ejemplo, aceptar un despido sin justa causa, ante la perspectiva de recibir con prontitud el dinero proveniente de una indemnización. De una u otra forma, implicaría renunciar a uno de los fines personales del hombre, que es, como se ha dicho, el de buscar su propia realización a través de un trabajo honrado y lícito, y cuando un fin es inalcanzable, de una u otra forma, todos los medios van perdiendo su razón de ser (Corte Constitucional, Sentencia C-023 de 1994) (énfasis fuera del texto).

El cuarto y último principio constitucional, fuertemente conectado con los dos anteriores, es acerca de la función más favorable en caso de duda en la atención e interpretación de las fuentes formales de derecho, más conocido como “Condición más beneficiosa”. Dijo la Corte Constitucional en su Sentencia C-023 de 1994:

[El] principio de favorabilidad opera en caso de duda, tanto en la aplicación como en la interpreta-

ción de las fuentes formales del derecho. La razón de ser de este principio es la protección al artífice de la perfección social que es el trabajador, en razón de su situación de debilidad económica o material frente al patrono en la relación laboral. El trabajador no puede ser sometido a principios de desfavorabilidad, porque ello supondría una acción en desmejora de beneficios adquiridos, y tenidos como fines del Estado social de derecho (cfr. preámbulo), en aras de fortalecer cuestiones subordinadas al artífice del trabajo (Sentencia C-023 de 1994).

De ese principio podría considerarse derivado el de los derechos adquiridos. El Art. 58 de la Carta Magna determina que se garantizan, además de la propiedad privada, los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, sin poder desconocerse ni vulnerarse por leyes ulteriores. La Ley 4ª de 1992 habló del respeto por los derechos adquiridos y por los derechos reconocidos conforme a las normas anteriores, que son, en su esencia, de la misma naturaleza que las *expectativas legítimas*.

Estabilidad laboral reforzada

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-991 del 2004, habló de la *protección laboral reforzada*, definida como el derecho a recibir un trato preferente por unas circunstancias especiales que hacen de la situación del protegido algo diferente. El asidero está en el Artículo 13 de la Carta Política,⁵ que establece

⁵ Colombia, Constitución Política, Artículo 13 “[...] El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

la obligación estatal de procurar “la igualdad real y efectiva”, de adoptar medidas en favor de los grupos discriminados y marginados, y de proteger a quienes estén en circunstancias de manifiesta debilidad. Una igualdad real y efectiva que se respalda en las llamadas “acciones afirmativas”, “políticas [...] dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan” (Corte Constitucional, Sentencia C-371 del 2000), o bien para buscar que grupos discriminados tengan mayor representación.⁶

La estabilidad laboral reforzada en procesos de renovación de la Administración Pública ha originado importantes pronunciamientos jurisprudenciales que, de alguna manera, reemplazan la labor legislativa. Se hace referencia, por ejemplo, a la Sentencia T-768 del 2005, la cual expresa que la protección laboral reforzada busca aplicar las garantías constitucionales para alcanzar los fines de un Estado Social de Derecho en un escenario en el que la reorganización estructural del Estado ponga en riesgo los derechos de los trabajadores al suprimirse sus cargos. Por ello, sigue diciendo el alto tribunal, “la garantía de estabilidad laboral reforzada para aquellas personas de especial protección constitucional está igualmente llamada a ser aplicada en los casos de liquidación forzosa administrativa”. Entonces, la protección laboral reforzada para madres y padres cabeza de familia, prepensionables y personas discapacitadas, como mandato constitucional no se circunscribe exclusivamente a los programas de renovación de la Administración Pública.

Por ejemplo, para el caso de madres o padres cabezas de familia, el Artículo 43 de la Constitución, en

⁶ Sobre el tema de las acciones afirmativas hay copiosa jurisprudencia, como las Sentencias C-112 del 2000, T-500 del 2002 y C-174 del 2004, por mencionar solo algunas.



concordancia con el Artículo 13 superior, señala que “[...] el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”, porque deben existir políticas de Estado que busquen mitigar la difícil situación de las madres solteras que tienen a su cargo la dirección del hogar. Precisamente la Ley 82 de 1993 fue proferida para salvaguardar a las mujeres cabeza de familia, aun cuando es una protección extensiva a los padres en igual condición.

Su artículo 2º [de la Ley 82 de 1993] señala las características estructurales de la condición de madre cabeza de familia en los siguientes términos: “quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, psíquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar” (Corte Constitucional, Sentencia SU-388 del 2005).

[...] bajo el entendido de que el amparo que se busca con la norma tiene igualmente como objetivo cobijar a los hijos menores o impedidos dependientes y, por tal motivo, no es constitucionalmente válido hacer una diferencia de los hijos que dependen de la madre cabeza de familia en relación con aquellos que dependen del padre cabeza de familia.

Así, pues, las medidas afirmativas, inicialmente previstas para la mujer cabeza de familia, se han hecho extensivas al padre cabeza de familia, mas no en aplicación al derecho a la igualdad, sino en consideración al núcleo familiar, sobre quien también se proyecta la protección que buscan este tipo de medidas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 42 y 44 de la Carta Política (ibíd., Sentencia T-768 del 2005).

Es así que se debe tener en cuenta que ante decisiones administrativas el trato hacia quienes acrediten su condición de ser *cabeza de familia* será preferente, por lo cual se debe mantener en la planta de personal de la entidad suprimida hasta tanto no se verifique la terminación efectiva de la existencia legal.

Para el caso de los prepensionables, es decir, aquellos servidores a quienes solo les faltaban tres o menos años para pensionarse a la fecha de promulgarse la Ley 790 del 2002, con el fin de garantizar su continuidad en el servicio al declararse la supresión y posterior liquidación de la entidad estatal en la cual se desempeñaba, se estipuló una protección especial, reglamentada en el Decreto 190 de 1993, Artículo 16, en el cual se estableció que las disposiciones referidas al Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional se aplicarían desde el 1º de septiembre del 2002 hasta su culminación, sin que excediera el 31 de enero del 2004, restricción temporal que quedó sin efectos luego de que la Corte Constitucional fallara la tutela T-792 del 2004, en la cual indicó que no podía “establecer un límite en el tiempo que la ley a reglamentar no había establecido [sic]”, dado su carácter de norma inferior, situación que se intentó subsanar con la Ley 812 del 2003 al disponerse nuevamente el límite temporal entre el 1º de septiembre del 2002 y el 31 de enero del 2004, literal declarado parcialmente inexecutable mediante Sentencia C-991 del 2004, en cuanto a la vigencia de la protección de los derechos fundamentales, es decir, que la extensión de los beneficios se aplicaría hasta el 31 de enero del 2004. De manera que el núcleo central de su argumentación giró en torno a que se daba un retroceso en la protección de los derechos fundamentales, en especial del derecho al trabajo de los servidores estatales vinculados con las entidades objeto de la renovación, toda vez que la ley prolongó la vigencia del retén social a toda la modernización del Estado Colombiano y no estableció fecha límite

frente los denominados prepensionables (Corte Constitucional, Sentencia T-009 de 1998).

Así las cosas, sí se plasmó una protección especial para quienes estuviesen próximos a pensionarse de conformidad con la definición legal: permanecer en el cargo hasta su incorporación en la nómina de pensionados de la respectiva aseguradora. Por ello se habló de una protección laboral reforzada. No obstante, hubo problema en cuanto a la fecha desde la que debía contarse el término legal de tres años definido por el legislador para obtener el derecho a la pensión y ser sujeto de la protección laboral reforzada. En la evolución normativa se encuentra que la Ley 712 del 2002 dispuso que el término partiera de la promulgación de ella, esto es, desde el 27 de diciembre del 2002 hasta el 27 de diciembre del 2005. Aun así, la Corte Constitucional (2008) interpretó que el término de los tres años para acceder al derecho a la pensión debía contarse desde el inicio de la liquidación de la entidad estatal y no desde la promulgación de la Ley 790 del 2002 (Sentencia T-1238). Por ello, al tenor de esta decisión judicial, la protección laboral reforzada de origen constitucional se aplicaba a quienes acreditaran la adquisición del derecho a pensionarse dentro de los tres años siguientes a la vigencia del acto administrativo o ley que decretara la liquidación de la empresa. En el mismo sentido sostuvo la Corte (2007):

De acuerdo con lo anterior, la protección del retén social para las personas próximas a pensionarse, debe extenderse durante todo el proceso de renovación de la Administración Pública, que al haber sido extendido por la Ley 812 de 2003 termina en el momento en que dicha ley expiró, es decir, hasta el 24 de julio de 2007 (Sentencia T-993).

Hasta este momento se pueden entonces identificar tres fechas posibles para iniciar el cómputo de

los tres años o menos para obtener la calidad de prepensionable: 1) a partir de la vigencia de la Ley 790 del 2002; 2) hasta la vigencia de la Ley 812 del 2003, esto es, hasta el 24 de julio del 2007; 3) desde el inicio del proceso liquidatorio de la entidad estatal. Sin embargo, para unificar el criterio que originó la discusión y la duda del conteo, la Corte Constitucional definió que el término debía calcularse desde la desvinculación efectiva del trabajador de la empresa liquidada,⁷ es decir, desde la supresión efectiva del cargo, según lo sostuvo en el fallo de tutela T-089 del 2009:

En este orden de ideas, se tiene que la interpretación más favorable para la garantía de los derechos fundamentales de seguridad social, de la fecha exacta a partir de la cual se calcula si a una persona le faltan menos de 3 años para pensionarse, es aquella que realiza el mencionado cálculo desde la desvinculación efectiva del trabajador(a). Esto, en razón a que dicha fecha en la mayoría de los casos es posterior a la de la expedición de la norma que ordena el inicio del proceso de liquidación.

Toda la confusión respecto del cómputo de tiempo no tiene otra explicación que el hecho de no existir consagración expresa de *prepensionable*, pues, como se mencionó, “no se encuentra ni la definición legal, ni sus características”. Resulta ser un híbrido entre una laxa aplicación de derechos adquiridos (pensión) y el derecho a recibir una pensión (seguridad social) como garantía constitucional, que en otras palabras da cabida a la tesis de las *expectativas legítimas* expuesta por vía jurisprudencial.

⁷ No debe olvidarse que el empleado debe permanecer en el cargo del cual es titular mientras dura el proceso liquidatorio y por tanto su desvinculación efectiva se dará cuando aquel termine.



En todo caso, es vasta la jurisprudencia⁸ frente al reconocimiento de derechos pensionales, y en particular sobre la protección de:

[...] aquellas expectativas próximas a realizarse, estableciendo una diferencia inequívoca entre las meras expectativas y aquellas expectativas legítimas y previsibles de adquisición de un derecho, para concluir que mientras las primeras no son objeto de protección constitucional, las segundas gozan de un privilegio especial proveniente de la Carta (Corte Constitucional, Sentencia T-1239 del 2008).

La Sentencia T-1239 del 2008 incorpora apartes de la Sentencia T-009 del 2008, en la cual se consideró que “los mecanismos de protección de las expectativas legítimas de adquisición de derechos sociales se fundan en el reconocimiento de la calidad de los aspirantes”. Por ende, con ellos se busca proteger “las esperanzas de personas que ingresaron a trabajar con anticipación considerable, que han cotizado al sistema por lo menos la mitad de su vida laboral y han cifrado parte de su futuro en un retiro próximo”, con la intención de disfrutar de su pensión hasta cierta edad probable. Luego, sigue diciendo la misma sentencia de tutela: “No son, pues, las expectativas lejanas de quienes apenas se vinculan al mercado laboral, empiezan a cotizar al régimen de pensiones o guardan energías para diseñar su retiro en un futuro incierto”:

Aunque en este punto es evidente que *es al legislador al que le corresponde determinar quiénes están más cerca o más lejos de adquirir el derecho a la pensión*, también lo es que, una vez se establece la diferencia, los

⁸ En la Sentencia T-1239 del 2008 refieren e invitan a confrontar el tema con otros fallos jurisprudenciales tales como: C-168 de 1995; C-147 de 1997, y T-235 del 2002, entre otras.

principios de proporcionalidad, razonabilidad e igualdad imponen un tratamiento más benigno para quienes más cerca están de pensionarse. De allí que se justifique que sus expectativas de adquisición sean protegidas con mayor rigor que las comunes, y que se les permita pensionarse de conformidad con el régimen al cual inicialmente se acogieron (Corte Constitucional, Sentencia T-009 de 2008, citada por la Sentencia T-1239 del 2008) (énfasis fuera del texto).

[...]

Así las cosas, las expectativas de las personas que están próximas a pensionarse admiten un trato preferencial respecto de las que están lejos de hacerlo, privilegio que se encuentra plenamente justificado por la Carta Política (ibíd., Sentencia T-1239 del 2008).

Surgen por ende varios interrogantes en relación con ese privilegio: ¿Resulta legalmente procedente en el desarrollo de un proceso de liquidación desvincular a una persona que está próxima a recibir su derecho a la pensión? ¿Cuál sería el tiempo (en meses o años) de “proximidad al derecho” para determinar dicha calidad? ¿Cuáles serían los criterios que permitirían determinar a cuánta proximidad de la adquisición del derecho se entendería vulnerado? Unas preguntas cuyas respuestas se encuentran en los antecedentes del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) a través del Plan de Protección Especial (PPS). Aunque en casos diferentes, quedará a la merced del acto de supresión de la entidad disponer su aplicación y los criterios para tal fin, con peligro de que la garantía laboral constitucional parezca insustancial.

Para el caso de las personas discapacitadas la protección constitucional se cimienta en el deber del Estado social de derecho de impulsar condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y acoger medidas

que los favorezcan, al tenor del Art. 13 de la Constitución Política de Colombia.

Una de las bases del Estado social de derecho es la consagración del principio de igualdad material, es decir, de igualdad real y efectiva, como expresión del designio del poder público de eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de las personas o los grupos sociales y lograr unas condiciones de vida acordes con la dignidad del ser humano y un orden político, económico y social justo (Corte Constitucional, Sentencia C-044 del 2004).

De otro lado, en la Sentencia C-795 del 2009, la Corte analizó los factores del proceso de renovación de la Administración Pública con un estudio de constitucionalidad al contenido del Inciso 2° del Artículo 8° de la Ley 1105 del 2006, con abordaje del tema del límite temporal establecido para la supresión de cargos y terminación de relaciones laborales, que establecía:

[...] como límite temporal para la supresión de los cargos existentes y la terminación de las relaciones laborales el vencimiento del término previsto para la liquidación, el cual se establecerá, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 2°, en el acto que ordena la supresión o disolución de la respectiva entidad. Agrega, sin embargo, que esa terminación de las relaciones laborales se surtirá de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable.

La Corte, al estudiar la norma acusada, encontró razonable que la supresión de los cargos y la terminación de las relaciones laborales se produjeran “de manera general” al vencimiento del término de la liquidación pero respecto de los individuos beneficiarios del retén social, toda vez que en relación con

los otros individuos contempla un retiro “de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable”. Es decir, permite un trato diferenciado según se trate de funcionario de carrera, de servidores públicos amparados por el fuero sindical, de trabajadores cobijados por una convención colectiva de trabajo, o de personas respecto de las cuales se ha establecido un régimen de protección consistente en la estabilidad laboral reforzada, en virtud de su condición de sujetos de especial protección constitucional.

En el caso de los prepensionados, tal y como se indicó en líneas anteriores, la protección se mantendrá hasta cuando se reconozca la pensión de jubilación o vejez, no obstante que la vinculación termina con el último acto de liquidación de la entidad, es decir, con su extinción fáctica y jurídica. De igual modo, no es cierto que todos los servidores deban permanecer durante el proceso de liquidación, pues como lo aclaró la Corte en la citada sentencia:

[...] esta prerrogativa ha sido reconocida únicamente a favor de las personas cobijadas por el denominado retén social, en virtud de la protección más intensa que les es debida, derivada de la especial situación de vulnerabilidad reconocida por la Constitución. La supresión paulatina de cargos, en atención a las necesidades que impone la naturaleza y características del proceso de liquidación, constituye una decisión inherente a esa situación jurídica-administrativa, y una potestad legítima del liquidador. Así mismo, el enunciado que dispone suprimir los cargos y dar por terminadas las relaciones laborales al momento del vencimiento del plazo estipulado para la liquidación, o de su prórroga, resulta igualmente compatible con las finalidades constitucionales que persiguen estos procesos de optimización de recursos, de mejoramiento de la gestión pública y de adaptación del servicio público a los retos que



impone el cambio económico, social, con miras a la satisfacción del interés general y a la realización del bien común (Corte Constitucional, Sentencia C-795 del 2009).

El derecho de asociación sindical y su restricción en procesos de modernización

El derecho a constituir sindicatos con reconocimiento jurídico es universal, como bien lo expresaron Federico A. Castillo y Javier E. Quesada (2009) al referirse al reconocimiento de la negociación colectiva en la Constitución Española, en la cual se lee, en el Art. 37: “La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios”, un derecho laboral que cubre a los servidores de la Administración Pública.

El Artículo 39 de la Constitución Política de Colombia también reconoció el derecho de asociación sindical. La Corte Constitucional, en Sentencia C-385 del 2000, dijo:

En el derecho de asociación sindical subyace la idea básica de la libertad sindical que amplifica dicho derecho, como facultad autónoma para crear organizaciones sindicales, ajena a toda restricción, intromisión o intervención del Estado que signifique la imposición de obstáculos en su constitución o funcionamiento. Ello implica, la facultad que poseen las referidas organizaciones para autoconformarse y autorregularse conforme a las reglas de organización interna que libremente acuerden sus integrantes, con la limitación que impone el inciso 2º del art. 39, según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos se sujetan al orden legal y a los principios democráticos.

El alto tribunal ha sostenido en reiterados pronunciamientos lo que comprendería el ámbito de

conductas protegidas por el derecho de asociación, por medio de unos instrumentos protectores:

[...] i) el derecho de todos los trabajadores, sin discriminación ni distinción alguna, para agruparse a través de la constitución de organizaciones permanentes que los identifican como grupos con intereses comunes, y cuya defensa propugnan. Este derecho implica la libertad tanto para afiliarse como para retirarse de dichas organizaciones; ii) la facultad de constituir y organizar estructural y funcionalmente las referidas organizaciones y conformarlas automáticamente como personas jurídicas, sin la injerencia, intervención o restricción del Estado; iii) el poder de las organizaciones de trabajadores de determinar: el objeto de la organización, condiciones de admisión, permanencia, retiro o exclusión de sus miembros, régimen disciplinario interno, órganos de gobierno y representación, constitución y manejo del patrimonio, causales de disolución y liquidación, procedimiento liquidatorio, y otros aspectos que atañen con su estructura, organización y funcionamiento, que deben ser, en principio, libremente convenidos por los miembros de las asociaciones sindicales al darse sus propios estatutos o reformarlos, salvo las limitaciones que válidamente pueda imponer el legislador conforme al inciso 2 del art. 39; iv) la facultad de las asociaciones sindicales para formular las reglas relativas a la organización de su administración, así como las políticas, planes y programas de acción que mejor convengan a sus intereses, con la señalada limitación; v) la garantía de que las organizaciones de trabajadores no están sujetas a que la cancelación o la suspensión de la personería jurídica sea ordenada por la autoridad administrativa, sino por vía judicial; vi) el derecho de las organizaciones sindicales para constituir y afiliarse a federaciones y confederaciones nacio-

nales e internacionales; vii) la inhibición, para las autoridades públicas, incluyendo al legislador, de adoptar regulaciones, decisiones o adelantar acciones que tiendan a obstaculizar el disfrute del derecho a la libertad sindical (Corte Constitucional, Sentencia C-797 de 2000).

Sin embargo, y para preservar los fines de los procesos de liquidación y disolución de las entidades públicas, se justifica la restricción al derecho de asociación sindical solo en tal situación, tal y como lo expuso la Corte Constitucional al resolver la demanda de inexecutable contra el Literal f) del Artículo 2° del Decreto Ley 254 del 2000, en la Sentencia C-280 del 2007:

Al respecto cabe anotar que la prohibición celebrar [sic] pactos, convenciones o en general de adelantar negociaciones colectivas, que no estén dirigidas a liquidar la entidad estatal, resulta idónea para la protección de los intereses constitucionales en juego porque todo proceso de negociación supone la realización de una serie de actuaciones tanto del representante legal de la empresa en liquidación como de los trabajadores, las cuales necesariamente demandan tiempo y dedicación de parte de quienes en ellas intervienen, de manera tal que el representante legal debería dejar a un lado la que se ha convertido en su labor principal —la liquidación de la entidad estatal— para atender la negociación iniciada, lo que conduciría inevitablemente a un retraso en el proceso de la liquidación, con la consecuente afectación de los distintos principios rectores de la función administrativa que busca preservar la prohibición examinada.

Adicionalmente la autorización al representante legal a celebrar actos distintos a los encaminados a la liquidación sería totalmente

contraproducente porque implicaría que podría comprometer a la entidad estatal en nuevas situaciones que precisamente impedirían la pronta terminación de su existencia jurídica.

Sin contar que la celebración irrestricta de pactos, convenciones u otros instrumentos de negociación colectiva puede implicar compromisos económicos adicionales a la entidad estatal en proceso de liquidación, los cuales a su vez distraerían recursos destinados a satisfacer las acreencias previamente adquiridas.

Por otra parte es preciso tener en cuenta que autorizar al representante legal de la entidad bien sea a celebrar pactos o convenciones colectivas o a adelantar otro tipo de negociaciones con los trabajadores que no estén dirigidas a la liquidación de la entidad estatal, en definitiva solo supondría una precaria satisfacción del derecho de negociación colectiva porque los resultados de la negociación solo tendrían vigencia mientras se liquida la entidad. [...]

En la misma sentencia, y con cita de otra, se hizo referencia a que las convenciones colectivas gobiernan las relaciones laborales mientras estas subsistan; por ello, la convención en vigor cuando se liquida un organismo estatal se aplicará hasta terminar el proceso, dado que al extinguirse la entidad finalizan los contratos de trabajo y pierden vigencia las normas convencionales que los regían, porque:

[...] de autorizarse de manera irrestricta la negociación colectiva durante el trámite de la liquidación de las entidades públicas los resultados de la misma serían efímeros pues solo tendrían vigencia durante un breve periodo de tiempo. En consecuencia no sería justificable permitir una afectación mayor en la satisfacción de interés general y de los principios de eficacia y economía



que rigen la función administrativa en aras de una afectación temporal y parcial del derecho de negociación colectiva (Sentencia C-902 del 2003, citada en la C-280 del 2007).

Así las cosas, queda claro que el ejercicio del derecho de asociación debe guardar proporcionalidad con la intención que se persigue. Si la finalidad de una organización sindical es la defensa y representación de los trabajadores y el mejoramiento de sus condiciones laborales-económicas, pretender algo diferente desnaturaliza su horizonte. Por ello, en los procesos de reestructuración o supresión que adelantan las entidades públicas, los cuales obedecen a criterios de mejoramiento del servicio, es una cortapisa la constitución de nuevos sindicatos cuya finalidad no es la defensa de los intereses de los trabajadores que representa, sino, por el contrario, conseguir una estabilidad forzada que impida al empleador llevar a cabo el proceso de supresión de empleos y el retiro del servicio, situación que por obvias razones configura un *abuso del derecho* por no cumplir con el fin social de la asociación. Por consiguiente, resulta importante resaltar el pronunciamiento del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en sentencia del 23 de agosto del 2001, citado en el concepto del Departamento Administrativo del Servicio Civil (2003):

Ciertamente *se protege el derecho de asociación y no el de estabilidad laboral, es indudable que debe demostrarse un ánimo de asociarse* y no simplemente limitarse a simular una fundación, con otros fines. Significa que los fundadores en verdad no conformaban la asociación con los fines propios de ella, sino para lograr una protección de su estabilidad frente a las políticas de la demandada, que ya eran conocidas, de donde *debe concluirse que hubo un verdadero abuso de derecho*, ya que no se ejerció para el cumplimiento del fin social pues no se conforma el derecho con

el ejercicio de las facultades que con arreglo a las leyes no corresponden; exigen que las mismas sean ejercidas no solo sin perjuicio de los demás, del todo social, sino también con la intención de no dañar con un fin lícito y moral simultáneo (énfasis fuera del texto).

Se puede entonces colegir que el contenido de un derecho constitucional establece un marco de referencia para su ejercicio legítimo, porque en la práctica nunca debe apartarse de su finalidad.

El Artículo 39 de la Carta Magna consagra el fuero sindical para los representantes de las corporaciones, un fuero definido en el Artículo 1° del Decreto 204 de 1957 como la garantía para que “algunos trabajadores [no sean] despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificado por el juez del trabajo”⁹ y que busca “hacer efectivo y desarrollar el derecho de asociación sindical, en cuanto la permanencia y estabilidad de la organización sindical, por lo que constituye una acción legítima” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, 2002).

Por ende, la supresión de empleos de una entidad oficial en el marco del PRAP se constituye en justa causa o causa legal para despedir a un aforado, pues no obedece a criterios discrecionales, sino al cumplimiento de mandatos constitucionales y legales, porque la Administración Pública puede reorganizarse:

[...] cuando las necesidades públicas o restricciones económicas se lo impongan, o cuando el desempeño de sus funcionarios así lo exija [para]

⁹ Las justas causas que permiten que un empleado con fuero sindical sea despedido se encuentran en el Art. 8° del Decreto 204 de 1957 y deben ser calificadas previamente por el juez laboral.

cumplir con los fines de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad impuestos en el artículo 209 de la Carta Política, si la Administración no pudiera desistir y manejar libremente sus recursos según se lo exigieran las necesidades del servicio (Corte Constitucional, Sentencia T-800 de 1998).

Por consiguiente, la supresión de empleos —ya sean de carrera o de libre nombramiento y remoción— y la terminación unilateral de contratos laborales con trabajadores oficiales regidos por la Ley 6ª de 1945 y normas complementarias, solo halla su justificación en necesidades del servicio público, las que requieren consultar el interés general y los principios constitucionales de moralidad, eficiencia, eficacia, calidad y economía, orientadores de la función pública.

Otra sentencia de la Corte Constitucional, la T-735 del 2001, sobre el aval que tiene la Administración Pública para suprimir cargos aun de personas aforadas cuando hay reestructuración, dice:

[El] fenómeno de la supresión de cargos por la reestructuración de cualquier entidad estatal, hecha desde luego dentro del marco de la ley y con el fin de optimizar el servicio que preste y la racionalización de gastos por el servicio del personal, no es una circunstancia que por sí sola sirva para predicar que se quebrantó el derecho de libertad de asociación sindical sobre la base de que un número determinado de cargos que se suprimieron eran ocupados por personal sindicalizado. De pensarse lo contrario, la reestructuración sería un imposible fáctico y jurídico en muchas de las entidades estatales.

En todo caso, antes de despedir a quienes tienen fuero sindical, se debe iniciar el trámite especial ante

juez laboral para solicitar el levantamiento del fuero y obtener el permiso para retirarlos del cargo. Sobre el particular es importante traer a colación lo dispuesto en la sentencia de tutela de la Corte Constitucional Colombia T-203 del 2004, en la que se consideró:

Ahora bien, es de la esencia de la protección foral la previa autorización judicial para despedir, desmejorar o trasladar a otros establecimientos de la misma empresa, al trabajador aforado. En efecto, el juez laboral debe comprobar si existe causa, y por consiguiente, autorizar o negar el despido, traslado o desmejora. De tal suerte que el empleador no puede, en estos casos, actuar *motu proprio*.

El interrogante que se plantea entonces consiste en determinar si en los casos de supresión de cargos públicos, debido a la ejecución de un proceso de reestructuración de pasivos, la entidad pública debe o no acudir previamente ante el juez laboral con el propósito de que sea levantado el fuero sindical, es decir, para que sea un funcionario judicial quien decida si tuvo o no ocurrencia una justa causa. La Sala de Revisión, siguiendo la jurisprudencia sentada por la Corte, considera que la respuesta es afirmativa [...].

Es decir, si las garantías del derecho de asociación y del fuero sindical, contempladas en el Artículo 39 de la Carta Superior se aplican a los servidores del Estado,¹⁰ “la Administración tiene el deber de acudir previamente ante el juez laboral cuando quiera que sea necesario suprimir un cargo que viene siendo ocupado por un trabajador aforado” (Corte Constitucional, Sentencia T-731 del 2001, citada en la

¹⁰ La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-593 de 1993, declaró inexecutable el Artículo 409 del Código Sustantivo del Trabajo, que restringía el fuero sindical para los empleados públicos.



Sentencia C-203 del 2004), para que sea el funcionario judicial quien determine si constituye justa causa para levantar el fuero al representante sindical.

De tal suerte que no tramitar previamente una autorización judicial para despedir al trabajador aforado, incluso en los casos de reestructuración de pasivos, constituye una omisión que genera una vulneración al debido proceso y a los derechos de asociación, libertad y fuero sindicales (Corte Constitucional, Sentencia T-731 del 2001, citada en la Sentencia C-203 del 2004).

Se parte de la exigencia que las Leyes 443 de 1998 y 909 del 2005 hacen de los fundamentos sobre necesidades del servicio y razones de modernización de la Administración Pública para reformas de la planta de personal que requieran supresión de empleos de carrera, con el propósito de preservar los derechos de quienes ostentan esa calidad. En otras palabras, la supresión de una entidad estatal y su consecuente eliminación de empleos soportada en estudios técnicos que justifican la modernización de la Administración, no atenta contra el derecho de asociación, aun cuando, se repite, sí se exige el trámite judicial de calificación previa.

Entonces, si los empleados estatales amparados por fuero sindical son despedidos sin aquella calificación judicial previa, se puede acudir a la *acción de reintegro* como mecanismo judicial ágil, eficaz y protector de los derechos fundamentales. Sin embargo, esta acción en oportunidades solo podría tener implicaciones de tipo indemnizatorio, toda vez que resulta inocuo que una orden judicial conmine a la Administración a reintegrar a un empleado al cargo que venía ocupando, si fue la desaparición de la plaza la que dio origen a la desvinculación del servicio, ya por proceso de reestructuración o ya por supresión de la entidad. En este último aspecto hay diferentes

posiciones jurisprudenciales. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Laboral (Sentencia 10157 de diciembre 2 de 1997, citada en la Sentencia T-1189 del 2001), manifestó:

El tribunal acierta cuando sostiene que el cierre total del lugar donde prestaban el servicio los demandantes hace imposible el reintegro, porque esa es una verdad axiomática. Más aún, para que una obligación exista es necesario que sea física y jurídicamente posible, de manera que una persona pueda obligarse por un acto o declaración de voluntad a cumplir lo imposible y de la misma manera el juez no puede gravar al demandado, con una decisión judicial suya, a que cumpla un hecho o un acto materialmente imposible. Cuando el hecho debido se torna imposible, la obligación original de dar, hacer o no hacer se resuelve en una de indemnizar perjuicios de modo que lo que jurídicamente procede es la demanda judicial de los perjuicios.

Igualmente, existe un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 8 de octubre de 1999, radicado 1208, en el que se lee:

En estas condiciones, en criterio de la Sala, las entidades afectadas con las decisiones judiciales deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que hacen imposible el reintegro, para el cumplimiento de las respectivas sentencias; a la vez, reconocer y ordenar el pago de los salarios y demás emolumentos legales y convencionales dejados de percibir desde el momento de su despido y hasta la fecha en que se le comunique al extrabajador la imposibilidad jurídica de reintegrarlo.

El Consejo de Estado, en concepto radicado con el número 1236 del 25 de noviembre de 1999, precisó:

[L]a no existencia de cargos de trabajadores oficiales en la planta de personal del instituto, hace imposible física y jurídicamente el cumplimiento de la sentencia [...].

[...] el cumplimiento del fallo judicial siempre estará sujeto a que la obligación que contiene de dar, hacer o no hacer sea jurídica y físicamente posible de cumplir por parte del sujeto procesal condenado [...]

[...]

La Sala advierte, sin que ello implique cuestionamiento alguno a la decisión judicial, que a términos del numeral 5 del artículo 8° del Decreto Legislativo 2351 de 1965, de todos modos el pago de la indemnización se torna en efectiva retribución para el trabajador, en subsidio del reintegro, ante la circunstancia de la inexistencia de cargo equivalente (Consejo de Estado, 1999, citado por la Corte Constitucional, Sentencia T-732 de 2006).

Otro concepto del Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil del 12 de octubre del 2000, ante la inquietud de si deben acatarse fallos que disponen el reintegro de trabajadores oficiales a cargos que ya no están en la planta, fue: “El valor que por concepto de salarios y prestaciones dejados de percibir reconozca la Administración tiene carácter indemnizatorio, en cuanto restituye el perjuicio que el acto declarado nulo generó al demandante” (Consejo de Estado, 2000, núm. 1302, citado por la Corte Constitucional, Sentencia T-732 del 2006).

La lectura de la jurisprudencia permite afirmar que, ante una eventual orden de reintegro, la entidad reestructurada o suprimida objeto del PRAP, debe “producir un acto administrativo que contenga las razones para no hacer el reintegro y ordenar el pago de salarios y prestaciones dejados de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta la notificación del acto administrativo” (Consejo de Estado,

2000, octubre 12). Porque, “nadie puede ser condenado a lo física y jurídicamente imposible, [...] [y] habiéndose establecido suficientemente la supresión de los cargos de los actores, no es dable ordenar su reintegro a los mismos, dado que ello es una obligación de imposible cumplimiento” (Corte Suprema de Justicia, 2003, marzo 19) y por ende “no procede el reintegro en el sector público, cuando obra la desaparición o supresión del cargo, por lo tanto el fallo mantiene su validez” (Corte Suprema de Justicia, 2003, julio 31).

En verdad ha sido criterio de la Sala que en los casos de supresión de cargos o de liquidación de una empresa o entidad, la reinstalación del trabajador que ha sido despedido sin justa causa, incluso cuando se trata de personas con garantía foral, es imposible por ser material y jurídicamente imposible (Corte Suprema de Justicia, 2004, septiembre 30).

Es decir, son sendos los pronunciamientos en este sentido de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Con todo, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que no es admisible que una orden judicial sea ignorada por medio de un acto administrativo en el que se justifica el incumplimiento, y argumentó la procedencia de la tutela para el caso del no acatamiento de las providencias judiciales por considerar el derecho a que se cumplan las sentencias judiciales como derecho fundamental, de conformidad con lo consagrado en la Sentencia T-554 de 1992. Precisamente en otros fallos de tutela (T-313 de 1995, T-455 de 1995, T-395 del 2001 y T-029 del 2004) la Corte analizó qué ocurre cuando la entidad contra la que se dio la orden de reintegro desaparece, es sustituida o entra en proceso de liquidación, concluyendo que, por estas razones, el trabajador no puede quedar desamparado y por ende corresponde al juez de tutela ordenar que el reintegro ya decidido



por sentencia de juez ordinario sea cumplido. Aquí es donde radica el problema: ¿cómo se va a dar cumplimiento a una orden de esas, si no existen cargos, ni planta de personal, ni presupuesto?

Ante el último interrogante, la Corte Constitucional de Colombia ha pretendido legislar al resolver que si la Administración considera que es imposible cumplir con una sentencia de reintegro deberá acudir a la justicia laboral, para que por medio de un proceso ordinario el operador judicial declare la imposibilidad del reintegro y establezca la indemnización correspondiente. Al respecto expuso en la Sentencia T-029 del 2004:

En suma, para despedir o desmejorar a un trabajador amparado por fuero sindical, el patrono deberá obtener permiso del juez laboral, so pena de ser condenado al reintegro o en general al restablecimiento de las condiciones laborales del trabajador aforado, sin perjuicio, claro está, del derecho del patrono a obtener una decisión judicial, con sujeción al debido proceso, cuando, no obstante, si incurría en obtener el permiso, el reintegro del trabajador resulta imposible, caso en el que el juez de la causa, mediante un proceso ordinario, deberá determinar, con la comparecencia del trabajador, si el reintegro efectivamente no resulta posible y determinar en consecuencia la indemnización que al trabajador habrá de corresponderle en compensación.

Esa posición se ha reiterado en otras jurisprudencias (T-323 del 2005, T-1108 del 2005, y T-732 del 2006, entre otras), de una de las cuales se extrae:

[...] la Corte ya ha resuelto que si la Administración considera que es imposible cumplir con una sentencia de reintegro deberá acudir a la justicia laboral para que, a través de un proceso ordinario,

el juez laboral declare si es imposible el reintegro y determine la indemnización correspondiente. Así, en la Sentencia T-029 de 2004, [...] la Corte reiteró que los trabajadores que gozan de fuero no pueden ser despedidos sin la respectiva autorización judicial, pero anotó a continuación que si la empresa considera que el reintegro ordenado judicialmente no era posible, debía demostrarlo ante el juez laboral.

En consecuencia, [...] la Sala de Revisión ordenará [...] que proceda a iniciar un juicio laboral ordinario con el objeto de que el juez determine si es imposible cumplir con la sentencia que ordena el reintegro y en el caso en que esa sea la conclusión, fije la debida indemnización. La demanda deberá instaurarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta sentencia. Si la Gobernación no presenta la demanda ordinaria respectiva dentro del término establecido deberá proceder a reinstalar a los actores en la planta de personal, dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la demanda laboral (Corte Constitucional, Sentencia T-732, 2006).

En ese orden de ideas, se infiere que surge un procedimiento no contemplado en las disposiciones legales, sino como resultado de la posición jurisprudencial, razón por la cual ya no es procedente que la Administración expida un acto administrativo justificando el incumplimiento de la orden judicial por considerarse una vía de hecho, sino que debe justificarse ante el juez laboral mediante un proceso ordinario.

Sustitución patronal

En el entendido de que el proceso de renovación de la Administración Pública lleva inmersa la supresión,

reestructuración, escisión, fusión de entidades y, en algunos casos, la correlativa creación de otras que garantizan el deber estatal, resulta conveniente analizar el fenómeno de la sustitución patronal de acuerdo con lo normado en el Decreto 652 de 1935, reglamentario de la Ley 10 de 1934, que en su Art. 27 estableció la sustitución patronal cuando una empresa nueva conserva en línea general el mismo giro del negocio u ocupaciones con las variaciones naturales, aun cuando cambiase de nombre, patrono o propietario. Pero también, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Inciso 3º del Art. 8º de la Ley 6ª de 1945, la cual estatuyó que la sola sustitución del patrono no extingue los contratos de trabajo, ley desarrollada por el Decreto 2127 de 1945, aunque ulteriormente se expidió la Ley 64 de 1946 en el mismo sentido. El Artículo 53 del Decreto 2127 de 1945 definió la sustitución de patronos como “toda mutación del dominio sobre la empresa o negocio o de su régimen de administración, sea por muerte del primitivo dueño, o por enajenación a cualquier título, o por transformación de la sociedad empresaria, o por contrato de administración delegada o por otras causas análogas”.

En el régimen privado la sustitución patronal la consagra el Artículo 67 del Código Sustantivo de Trabajo, al definirla como: “[...] todo cambio de un patrono por otro, por cualquier causa, siempre que subsista la identidad del establecimiento, es decir, en cuanto este no sufra variaciones en el giro de sus actividades o negocios”. Incluso, conviene precisar que el tratamiento que este código consagra para la sustitución patronal es en esencia el mismo establecido en la Ley 6ª de 1945, el Decreto 2127 de 1945 y la Ley 64 de 1946.

Sin embargo, para el caso de las relaciones con empleados públicos no está jurídicamente consagrado el fenómeno de la sustitución patronal aun cuando tienen un régimen legal y reglamentario, lo que implica en la práctica tener inconvenientes interpretativos. Es

atrevido inferir que en el caso de empleados de carrera administrativa existe una situación similar, pues existe el fenómeno de la reincorporación a otras entidades en empleos de igual o mayor jerarquía, pero no con fundamento en la continuidad de empresa, sino en virtud de la filosofía de los derechos de carrera administrativa. De tal suerte que solo ha tenido cabida la aplicación frente a los empleados públicos mediante convenios entre entidades en los cuales se consagra expresamente, o por hacer mención de ella en el acto de supresión, escisión o fusión. La otra manera es por vía judicial, en la cual, aparte de la precariedad que existe respecto al tema, el común denominador parece ser su procedencia por expresa remisión de un acuerdo o acto administrativo.

Pese a lo expresado y haciendo una aplicación analógica se puede acudir para todos los casos (privados y públicos) a la posición jurisprudencial que ha tenido la figura con el fin de identificar las condiciones según las cuales se produce y se logra concluir de los escasos pronunciamientos que existen las exigencias de las Altas Cortes frente a este fenómeno: “a) el cambio de un patrono por otro; b) la continuidad de la empresa y c) la continuidad de servicios del trabajador mediante el mismo contrato de trabajo” (Corte Suprema de Justicia, 1990, enero 24). El Tribunal Superior de Cartagena, al negar la aplicación de la figura, hizo el siguiente pronunciamiento, al que se refirió la Corte Suprema de Justicia (2007):

Como se anotó en los antecedentes, la declaración de sustitución patronal que en primer lugar pretendió el demandante la negó el juez de la alzada con fundamento en tres básicas consideraciones: la 1ª), que el actor “por ningún medio de convicción probó haber trabajado al servicio de Acucar durante el mes de junio de 1995, y concretamente hasta el 27 de ese mes y año o antes de esa fecha” [...]; la 2ª) que el cambio en la prestación del

servicio entre las empresas demandadas, la liquidación de la primera, la administración temporal por el Distrito de Cartagena y aun, la transferencia y entrega de bienes y equipos a Acuacar S.A. por parte del ente territorial para ese mismo objeto, “no significa de manera alguna que el vínculo laboral que mantenía el actor con la Empresa de Servicios Públicos Distritales de Cartagena hubiera continuado con el Distrito de Cartagena y luego con Acuacar” [...]; y 3ª) que el hecho de que la empresa en liquidación terminara al actor el vínculo laboral, “pone de manifiesto que el demandante trabajó al servicio de aquella hasta esa fecha, y no al servicio de Acuacar, lo cual torna infundadas las pretensiones de aquel” (ibíd., expediente 29131, septiembre 4 del 2007).

Así queda claro que, para que surja a la vida jurídica, “la sustitución debe efectuarse con el cumplimiento de todos los requisitos expuestos [...], entre ellos, que no haya finalización de los contratos de trabajo, los cuales continúan en las mismas condiciones en que vienen desarrollándose” (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, 2008).

Aunado a lo anterior y para evitar que empleados inescrupulosos empleen mecanismos para hacer nugatorio el pago de sus obligaciones laborales en detrimento de los derechos del trabajador, y adicionalmente para amparar el derecho a la estabilidad, no prospera el fenómeno en el marco de entidades suprimidas y creadas en virtud de la puesta en marcha del PRAP, a menos que se haya convenido expresamente su aplicación en los actos administrativos. Conclusión a la que se llega al realizar el siguiente análisis: si la consecuencia connatural de la supresión de una entidad es la terminación de los contratos y relaciones laborales con la respectiva compensación económica, se entiende entonces que se rompe efectivamente el vínculo con la entidad suprimida, situación ratificada por

el hecho de reconocer todos los derechos económicos laborales a que hay lugar, cumpliendo de esta manera con las obligaciones surgidas de la relación. Así las cosas, si se finaliza la relación contractual o legal y reglamentaria y se recibe el pago de todos sus derechos laborales, incluso de los provenientes de su retiro intempestivo, no se puede predicar entonces la continuidad, requisito exigido para que opere el fenómeno de la sustitución.

Por otra parte, y como un segundo análisis, tampoco es procedente su aplicación en virtud del principio de estabilidad por cuanto se encuentra probado que la puesta en marcha del PRAP obedece a principios de interés general, por lo que este derecho a la inmovilidad debe ceder y el de *estabilidad reforzada* solo puede ser mantenido hasta la terminación real de la existencia jurídica de la entidad, de conformidad con los reiterados pronunciamientos jurisprudenciales. De la fijación de este límite también se puede inferir que no opera en estos procesos el fenómeno de la sustitución patronal *ipso jure*, de lo contrario, en tales posturas de las Altas Cortes se hubiera dispuesto mantener el vínculo laboral en las supuestas entidades creadas, en favor de salvaguardar la garantía constitucional.

En síntesis, para que opere el fenómeno de la sustitución patronal, se requiere: o su consagración expresa, o que se den todos los elementos contemplados por vía jurisprudencial, teniendo claro que la exigencia, no solo es la de que se preste efectivamente un servicio a la nueva entidad, sino además que este servicio será la continuidad al que cumplía con la suprimida, pues el hecho de asumir aspectos que tenía la entidad suprimida y recibir bienes y equipos de ella no significa necesariamente una cadena de sustitución patronal.

Lo anteriormente planteado es para el caso de supresión de entidades públicas, ya que algo diferente acontece frente a un proceso de escisión y fusión,

dado que se debe contemplar expresamente en el acto administrativo la suerte del recurso humano y de sus derechos laborales frente a la entidad o entidades resultantes.

■ Conclusiones

En la Constitución Política de Colombia de 1991 los procesos de reforma de la Administración deben proteger a los servidores públicos. Precisamente la solidez jurídica de los programas de renovación evitará demandas contra los actos expedidos por las entidades ejecutantes, porque las garantías laborales constitucionales son claras. No obstante la existencia de una protección especial para el recurso humano, hay sinsabores en la practicidad ya que, aun teniéndose la intención de salvaguardar los derechos de los trabajadores para que el retiro de los protegidos con el retén social no les afecte, no todos han sido objeto de beneficios. Infortunadamente en los procesos de modernización quedan personas afectadas en su permanencia y estabilidad laboral con repercusiones en su calidad de vida y la de sus familias. Es decir, a pesar de las buenas intenciones y la existencia de normas jurídicas y constitucionales, los programas de renovación de la Administración Pública no logran un total impacto si no abordan problemas estructurales.

Por lo anterior, las garantías laborales ordinarias en Colombia durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez fueron reforzadas con medidas adicionales para incluir a la gran mayoría de los funcionarios públicos afectados con la desvinculación, siendo así consecuentes con el espíritu del Estado Social de Derecho. De ahí la existencia del Plan de Protección Social (PPS) dentro del PRAP, que buscó mitigar el impacto por el retiro de funcionarios oficiales y proteger a los trabajadores desvinculados de la Administración Pública y a sus familias, una protección

sustentada en los artículos 13, 42, 47 y 53 de la Constitución Política, reforzada con la expedición de la Ley 790 del 27 de diciembre del 2002, con el Decreto 190 del 2003 y con la Ley 812 del 2003.

En efecto, las disposiciones fueron cumplidas en rigor por las entidades objeto de renovación y las liquidadas, estas últimas con funciones restringidas y limitadas única y exclusivamente al desarrollo del cumplimiento de las actividades y acciones propias e inherentes al proceso liquidatorio, y mantiene vinculadas a la entidad a personas diferentes a las indispensables en virtud del plan de protección especial. Sin embargo, además del planteamiento de medidas que refuerzan las garantías constitucionales, como en el caso del “retén social”, se contempló un programa de mejoramiento de competencias laborales y uno de reconocimiento económico con la misma finalidad de compensar en parte esa cuota de sacrificio puesta por el recurso humano en pro del interés general.

Frente al régimen de los trabajadores oficiales debe abogarse por una actualización normativa que se compagine con la nueva concepción de la gestión pública por cuanto en los últimos años el Estado Colombiano ha desestimulado la relación laboral con sus instituciones públicas con la implementación de relaciones no laborales.

En todo caso, es destacable la coherencia jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia en cuanto realzó el principio de igualdad para el acceso a la función pública al dejar sin efectos las reformas constitucionales que pretendieron la incorporación de los empleados con nombramiento en provisionalidad al escalafón de la carrera administrativa sin superar un proceso de selección u homologándoles requisitos, situación que la Corte entendió que violaría el principio a la igualdad y por tanto reiteró que la provisionalidad no puede generar derechos de carrera.



■ Referencias

- Bielsa, R. (1964), *Derecho administrativo*, T. III, Buenos Aires, La Ley.
- Castillo, F. A. y Quezada, J. (2009), *Manual de empleo público*, Buenos Aires, Astrea.
- Colombia, Consejo de Estado (1999, 8 de octubre), Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto CE-SC-RAD2003-N1208, actor: ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, C.P.: Augusto Trejos Jaramillo.
- (1999, 25 de noviembre), Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto CE-SC-RAD1999-N1236, actor: ministro de Desarrollo Económico, C.P.: Augusto Trejos Jaramillo.
- (2000, 12 de octubre), Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto CE-SC-RAD1302, actor: ministro de Transporte, C.P.: Augusto Trejos Jaramillo.
- Colombia, Corte Constitucional (1992, 9 de octubre), “Sentencia T-554”, acción de tutela instaurada por Carmelo Emiro Chamorro Espriella contra el Ministerio de Educación Nacional (Exp. T-3238). M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- (1994, 27 de enero), “Sentencia C-023”, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 39 (parcial) y 40 del Decreto 1647 de 1991, peticionario: Félix Hoyos Lemus (Exp. D-353), M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- (1995, julio 19), “Sentencia T-313”, acción de tutela instaurada por Esther Rodríguez y otros, contra Colpuertos (Exp. T-61333), M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- (1995, octubre 9), “Sentencia T-455”, acción de tutela instaurada por Ricardo García contra la Nación (Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías) (Exp. T-71078), M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- (1996, noviembre 21), “Sentencia C-631”, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 5° (parcial) de la Ley 190 de 1995, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- (1997, diciembre 10), Sala Consulta y Servicio Civil, concepto 1055. Actor Ministro del Trabajo y Seguridad Social, CP: Luis Camilo Osorio Isaza.
- (1998, enero 23), “Sentencia T-009”, acción de tutela instaurada por Segundo Tito Santana contra el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia (Exp. T-80907), M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- (1998, diciembre 14), “Sentencia T-800”, acción de tutela contra el Hospital San Roque de Pradera (Valle), actor: Gloria Amparo Gallego (Exp. 179755), M.P.: Vladimiro Naranjo.
- (2000, marzo 29), “Sentencia C-371”, revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria 62/98 Senado y 158/98 Cámara, “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones” (Exp. P.E.010), M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- (2000, junio 29), “Sentencia C-797”, demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos del Código Sustantivo del Trabajo, demandante: Benjamín Ochoa Moreno (Exp. D-2720), M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- (2001, abril 17), “Sentencia T-395”, Acción de tutela instaurada por Carlos Alberto Tobón Cardona y otros contra la Electrificadora del Caribe S. A. (Exp. T-391989), M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- (2001, julio 10), “Sentencia T-735”, acción de tutela instaurada por Rodrigo Otero Millán y otros contra el IDU (Exps. T-398922 y T-433624), M.P.: Clara Inés Vargas.
- (2001, octubre 10), “Sentencia C-1064”, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 2° de la Ley 628 del 2000, demandante: Armando José Soto Jiménez (Exp. D-3449), M.P.: Jaime Córdoba Triviño.
- (2001, noviembre 13), “Sentencia T-1189”, acción de tutela incoada por Nelly Esperanza Roza Serrano contra sentencias del juzgado y el tribunal laboral (Exp. 476207), M.P.: Jaime Araújo Rentería.

- (2003, noviembre 5), “Sentencia C-1039”, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 12 de la Ley 790 del 2002, actores: Luis Germán Ortega Ruiz y Andrea Carolina Estupiñán Chiquillo (Exp. D-4662), M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.
 - (2004, enero 22), “Sentencia T-029”, acción de tutela instaurada por Gonzalo Tovar Garzón contra el Tribunal Superior de Bogotá (Exp. T-724516), M.P.: Álvaro Tafur Galvis.
 - (2004, enero 27), “Sentencia C-044”, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 12 (parcial) de la Ley 790 del 2002, demandante: Luz Mary López Bernal (Exp. D-4711), M.P.: Jaime Araújo Rentería.
 - (2004, marzo 4), “Sentencia T-203”, Acción de tutela instaurada por Enrique Manuel Jiménez y otros contra sentencias laborales (Exp. T-470075), M.P.: Clara Inés Vargas.
 - (2004, agosto 23), “Sentencia T-792”, acción de tutela instaurada por Esperanza Chávez Fonseca contra la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom en liquidación, demandante: Fernando Alberto Barros Rodríguez (Exp. T-880900), M.P.: Jaime Araújo Rentería.
 - (2004, octubre 12), “Sentencia C-991”, demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 790 de 2002 y la Ley 812 de 2003, actora: Edna Liliana Nieto (Exp. D-5145), M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
 - (2005, abril 13), “Sentencia SU-388”, acciones de tutela sobre acciones afirmativas (Exp. Varias), M.P.: Clara Inés Vargas.
 - (2005, julio 25), “Sentencia T-768”, acción de tutela instaurada por el Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla - Sintratel y otros, contra la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla – EDT E.S.P. en liquidación, Barranquilla Telecomunicaciones S.A. E.S.P., el alcalde de Barranquilla y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Exp. T-1063680), M.P.: Jaime Araújo Rentería.
 - (2006, agosto 28), “Sentencia T-732”, acción de tutela instaurada por Ramón Alfonso Caballero y otros contra el Tribunal Superior de Yopal y el Departamento de Casanare (Exp. T-1219319), M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
 - (2007, abril 18), “Sentencia C-280”, demanda de inconstitucionalidad contra el Literal f) del Artículo 2º del Decreto Ley 254 de 2000, demandante: Nixon Torres Carcamo (Exp. D-6478), M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
 - (2007, noviembre 21), “Sentencia T-993”, acciones de tutela instauradas por Eduardo León Gómez Corena y otros contra la Administración Postal Nacional – Adpostal, en liquidación (Exps. T-1600707 y acumulados, T-1629458, T-1629462, T-1630881, T-1630908, T-1637999, T-1638002, T-1638007, T-1694709), M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.
 - (2008, diciembre 11), “Sentencia T-1238”, acción de tutela instaurada por Ana Esperanza Vélez Rodríguez, Myriam Leonor García Velasco, María Florinda Salamanca Niño y Adriana Cristina Ángel Patiño contra ESE (Empresa Social del Estado), Luis Carlos Galán Sarmiento. (Exps. T-1.952.506, T-1.987.754, 1.987.759, T-1.994.038), M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
 - (2008, diciembre 11), “Sentencia T-1239”, acción de tutela instaurada por María del Pilar Morales contra Fiduagraria S.A. e Incoder, (Exps. T-1.968.373 y T-1.923.927), M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.
 - (2009, febrero 17), “Sentencia T-089”, acción de tutela interpuesta por Cecilia Carreño Ortiz contra la Empresa Social del Estado Luis Carlos Galán Sarmiento, en liquidación (Exp. T-1987559), M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.
 - (2009, noviembre 4), “Sentencia C-795”, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 8º (parcial) de la Ley 1105 del 2006, actor: María Fernando Orozco T. (Exp. D-7725), M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral (2003, marzo 19), “Sentencia” Acta 17, recurso



- de casación interpuesto por el Municipio de Palmira contra la sentencia del 24 de mayo del 2002, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, dentro del proceso ordinario seguido al recurrente por José Segundo Mora Ruales y otros (Exp. 19847), M.P.: Carlos Isaac Nader.
- (2004, septiembre 30), “Sentencia” Acta 78, recurso de casación interpuesto por Enith Margarita Lagares Ballestas contra sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla (2003, octubre 31) en proceso contra la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero “Caja Agraria”, en liquidación (Exp. 23863). M.P.: Eduardo López Villegas.
 - (2007, septiembre 4), “Sentencia” Acta 72, recurso de casación interpuesto por Roberto Periñán Gómez contra la sentencia dictada el 16 de noviembre del 2005, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, dentro del proceso ordinario seguido contra la sociedad Aguas de Cartagena S.A. E.S.P. Acucar S.A.; la Empresa de Servicios Públicos Distritales de Cartagena E.P.D., en liquidación, y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias D.T. y C. (Exp. 29131), M.P.: Isaura Vargas Díaz.
- Colombia, Departamento Administrativo del Servicio Civil (2003), Concepto 001 enviado al concejal Héctor Bermúdez Rojas (Asunto: 4710-037).
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003a, octubre 20), *Documento Conpes 3248 (Consejo Nacional de Política Económica y Social) - Renovación de la Administración Pública* [versión en PDF], disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/PRAP/PPS_Normatividad/3248.pdf, recuperado: 20 de junio del 2008.
- (2003b). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”* [versión en PDF], disponible en: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/.../PND.pdf, recuperado: 10 de julio del 2008.
- Colombia, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Laboral (2002, octubre 31), proceso especial de fuero sindical, acción de reintegro de Pedro Crisancho Marín y otros contra Bogotá D.C., recurso de apelación contra sentencia del 23 de agosto del Juzgado 18 Laboral del Circuito de Bogotá, M.S.: Miller Esquivel Gaitán.
- Colombia, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (2008, junio 19), Acta 035 (Boletín 5), proceso ordinario, sentencia de segunda instancia, M.P.: Carlos Alberto Oliver Gale.
- Díez, M.M. (1967), *Derecho administrativo*, T. III, Buenos Aires, Omeba.
- Etala, C.A. (2004), *Interpretación y aplicación de las normas laborales*, Buenos Aires, Astrea.
- Lleras de la Fuente, C. *et al.* (1992), *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*, Bogotá, Carrera 7ª.
- Orjuela, C. (2006), *Los principios constitucionales laborales y su aplicación en el derecho administrativo laboral*, trabajo de posesión como miembro de número en la Academia Colombiana de Jurisprudencia, disponible en: http://www.acj.org.co/activ_acad.php?mod=posesion%20orjuela%20gongora, recuperado: 12 de junio del 2008.
- Obando, J.M. (2005), *Tratado de derecho administrativo laboral*, Bogotá, Doctrina y Ley - Tunvimor.
- Sánchez, M. (2008), *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecno.
- Villegas Arbeláez, J. (2008), *Derecho administrativo laboral*, T. I, Bogotá, Legis.
- Younes, D. (2004), “Reforma administrativa y reforma del Estado”, en *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*, Bogotá, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, pp. 24-37.
- (2009), *Derecho administrativo laboral*, Bogotá, Temis.