COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/401/98

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/401/98
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala de
Magistrado ponente	Dr VLADIMIRO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Vinculacion De Supernumerarios
- Vinculacion De Supernumerarios
- /Personal Supernumerario Con Relacion Laboral Permanente
- Mujer Trabajadora Embarazada
- Vinculacion De Supernumerarios Por Cualquier Tiempo
- Empleados Supernumerarios

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Servidores supernumerarios llamados a prestar servicios temporales en la Administración Pública, no desconoce los derechos de quienes se hallan inscritos en la carrera administrativa. En efecto, en cuanto la vinculación de

Texto completo

C-401-98 Sentencia C-401/98 Sentencia C-401/98 EMPLEADOS SUPERNUMERARIOS -Vinculación excepcional con la Administración Pública /VINCULACION DE SUPERNUMERARIOS -No desconoce derechos de empleados de carrera administrativa La vinculación de servidores supernumerarios llamados a prestar servicios temporales en la Administración Pública, no desconoce los derechos de quienes se hallan inscritos en la carrera administrativa. En efecto, en cuanto la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo sólo cuando se presentan vacancias temporales por licencia o vacaciones y cuando existe necesidad de desarrollar actividades de carácter meramente transitorio, resulta evidente que no conlleva el desplazamiento ni la desvinculación del cargo de otros funcionarios de carrera. Las labores que se adelantan por dichos funcionarios supernumerarios son, justamente, aquellas que transitoriamente no pueden ser atendidas por el titular ausente, o aquellas que nadie cumple dentro de la organización por no formar parte del rol ordinario de actividades, por tratarse también de actividades temporales. Resulta claro que la vinculación de empleados supernumerarios para llevar a cabo actividades meramente temporales, constituye un modo excepcional de vinculación laboral con la Administración Pública.

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE REALIDAD SOBRE FORMALIDADES ESTABLECIDAS POR SUJETOS DE RELACIONES LABORALES Ya anteriormente esta Corporación se había pronunciado respecto de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, cuando indicó que la realidad de

una relación laboral se podía hacer prevalecer judicialmente frente a la apariencia de un contrato de prestación de servicios, a efectos de derivar el reconocimiento de las prestaciones sociales propias de la relación de trabajo.

VINCULACION DE SUPERNUMERARIOS -Temporalidad /PERSONAL SUPERNUMERARIO CON RELACION LABORAL PERMANENTE -Protección a la maternidad /DERECHOS DE LA MUJER EMBARAZADA La relación laboral a la que se refiere la norma impugnada, esto es la que celebra la Administración con las personas que vincula como supernumerarias, reviste un carácter eminentemente temporal. Si dicho elemento no está presente de hecho, es decir si la realidad demostrable indica que la relación establecida entre el servidor supernumerario y la Administración no es temporal sino permanente, el juez competente que juzgue el caso particular tendrá facultad para derivar las consecuencias que en materia prestacional deben reconocerse. Al hacerlo, dará aplicación al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, principio de rango constitucional. Por ello, estima esta Corporación, aquellas personas que se encuentren en la situación que describe la demanda, podrán hacer valer las garantías prestacionales que les corresponden, habida cuenta de que su vinculación con la Administración Pública es permanente y no temporal. Así las cosas, la mujer embarazada que demuestre una relación laboral permanente con la Administración, tendrá la protección que las leyes laborales determinan. En especial, tendrá derecho a que el juez de la causa le garantice, si no el acceso a la carrera administrativa, si el reconocimiento de las prestaciones laborales relativas a la protección especial a la maternidad, habida cuenta de la realidad de su vinculación permanente con el Estado.

MUJER TRABAJADORA EMBARAZADA -Estabilidad laboral La Corte reitera nuevamente, que el estado de embarazo no puede ser, en ninguna circunstancia, motivo para proceder a la ruptura del vínculo de las servidoras del Estado. Ya la jurisprudencia de esta Corporación había señalado enfáticamente que la mujer embarazada gozaba de una relativa estabilidad laboral, y que esta protección se extendía a aquellas mujeres vinculadas a la Administración Pública. Si la mujer embarazada está vinculada temporalmente con la Administración, el vencimiento del término convenido pondrá fin a la relación laboral. Pero, si el vínculo no es en realidad un vínculo temporal sino permanente, aun si éste está disfrazado de una aparente temporalidad, en virtud de la vinculación sucesiva por períodos transitorios, debe reconocerse a la mujer la estabilidad laboral reforzada derivada de su estado de embarazo, y no será procedente su desvinculación.

VINCULACION DE SUPERNUMERARIOS POR CUALQUIER TIEMPO -Contradice la normatividad constitucional La Corte encuentra entonces, que las facultades que el inciso tercero otorga al Gobierno para autorizar la vinculación de personal transitorio por cualquier período de tiempo, y sin ninguna restricción, contradicen la normatividad constitucional, que exige una previa delimitación de esta planta de personal, el señalamiento de las actividades a que se dedicará que siempre deben corresponder a necesidades extraordinarias, el tiempo de la vinculación transitoria, y la previa apropiación y disponibilidad presupuestal de sus salarios y prestaciones sociales.

EMPLEADOS SUPERNUMERARIOS -Protección en salud Hoy en día los empleados temporales que la Administración haya vinculado o vincule, deben ser afiliados por ella a alguna E.P.S., y, por ende, son beneficiarios del Plan Obligatorio de Salud. Por lo cual la protección en salud de los empleados supernumerarios que vincule la Administración, no se limita a la "atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo" a que se refiere la norma sub examine, que por este concepto debe entenderse derogada. La Corte se declarará inhibida de pronunciarse sobre la expresión "Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo".

PERSONAL SUPERNUMERARIO -Desconocimiento de prestaciones sociales /PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES -Vulneración /PRINCIPIO DE IRRENUNCIABILIDAD A LOS BENEFICIOS MINIMOS LABORALES -Vulneración El desconocimiento de las prestaciones sociales a los empleados supernumerarios que se

vinculan transitoriamente a la Administración Pública, resulta contrario a los principios rectores de las relaciones laborales, y a la justicia que debe presidir dichas relaciones. En efecto, desconoce, en primer término, el principio de igualdad de oportunidades, por cuanto el hecho de que la vinculación sea transitoria, no es óbice legítimo para establecer diferencias frente a aquellos servidores públicos vinculados permanentemente a la Administración. Esta desigualdad en el trato, no se justifica por ningún objetivo de rango constitucional que pudiera perseguirse a través de ella. La Corte no encuentra en ella nada distinto de un mecanismo para reducir la carga prestacional de la Administración, que no justifica el desconocimiento general del principio de igualdad. Adicionalmente, la restricción que se viene comentando desconoce el principio constitucional de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. Puede decirse que, ante la incapacidad de negociar las condiciones legales de ejercicio del cargo, es la misma ley la que resulta imponiendo al servidor transitorio la inconstitucional renuncia a esta categoría de beneficios mínimos que constituyen las prestaciones sociales reconocidas a los servidores públicos.

Referencia: Expediente D-1938 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 83 del Decreto 1042 de 1978. Actora: Ana Lucía Padrón Carvajal Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA Santafé de Bogotá, D.C., agosto diecinueve (19) de mil novecientos noventa y ocho (1998) I. ANTECEDENTES La ciudadana Ana Lucía Padrón Carvajal, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978.

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

ii. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA El tenor literal del artículo demandado es el siguiente: "DECRETO 1042 de 1978 (Junio 7) “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, los Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones” “El Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978, DECRETA:

“(…) “ Artículo 83. -Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencia o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.

“También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio. “En ningún caso la vinculación de un supernumerario excederá el término de tres meses, salvo autorización especial del gobierno cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por períodos superiores.

“La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente decreto, según las funciones que deben desarrollarse.

“Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo.

“La vinculación de supernumerarios se hará mediante resolución administrativa en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación que vaya a pagarse”.

iii. LA DEMANDA 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas Considera la actora que la transcrita norma vulnera los artículos 13, 43, 44, 125 y 209 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda A juicio de la actora la norma demandada vulnera el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, en cuanto desnaturaliza el objeto mismo de la carrera administrativa al permitir que personas con menos idoneidad profesional, capacidad y experiencia, desempeñen funciones desarrolladas y encomendadas a otras que han ingresado a la carrera a través del sistema de concurso público.

Considera la actora que los principios de eficacia y celeridad a que se refiere el artículo 209 superior, no pueden hacerse efectivos mediante la vinculación de empleados supernumerarios, quienes, en los tres meses de vinculación, escasamente alcanzan a ser inducidos en el conocimiento, objetivos, misión, planes, programas, naturaleza, presupuesto y patrimonio de la entidad a la que prestan sus servicios.

De otra parte, la demandante afirma que frente al caso de mujeres en estado de embarazo que hayan laborado como supernumerarias por más de dos años de manera interrumpida, la norma demandada permite su desvinculación, bajo el pretexto del cumplimiento del tiempo para el cual se las vinculó. Lo anterior, vulnera la especial protección de la maternidad en el campo laboral, consagrada en el artículo 43 de la Carta.

Finalmente la impugnante estima que la normatividad demandada resulta lesiva de los artículos 2°, 5°,13 y 44 de la Constitución Política, aunque no expresa al respecto el concepto de la violación.

iv. INTERVENCIONES Intervención del Ministerio del Interior La ciudadana Isabel Cristina Gamboa Luna, actuando como apoderada del Ministerio del Interior, presentó un escrito en el que solicita la exequibilidad del precepto demandado, con fundamento en los siguientes argumentos:

“ El objeto de la norma acusada es garantizar la continuidad del servicio en vacancias temporales de los empleados públicos o para desarrollar actividades de carácter netamente transitorios, con lo cual no se está desnaturalizando la razón de ser de la carrera administrativa toda vez que, la prestación del servicio de los supernumerarios es efímera u ocasional y en tal sentido no amerita que se siga el procedimiento de selección y vinculación que se da a los funcionarios incursos en la carrera administrativa.

” Para la interviniente, la norma es clara en cuanto a que en ningún caso la vinculación de los supernumerarios excederá el término de tres meses, salvo autorización especial del Gobierno, y en cuanto a que sólo cuando no exceda dicho término, los supernumerarios carecerán del derecho a las prestaciones sociales, debido a su carácter temporal.

Igualmente, la protección a la maternidad rige para las empleadas que se vinculen en forma permanente y no transitoria a la Administración. Por lo tanto, cuando la vinculación excede de tres meses tienen derecho al pago de las prestaciones sociales que se encuentran establecidas para los empleados públicos, según concepto del 11 de septiembre de 1980 del h. Consejo de Estado -Sala de Consulta-.

Finalmente, estima la interviniente que es pertinente tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia se pronunció en Sentencias del 5 de octubre de 1982 y del 16 de octubre de 1986, sobre la exequibilidad del inciso 5° del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978 y del artículo 83 ibídem , respectivamente.

v. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por la actora y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma acusada, salvo las expresiones “Cuando la vinculación del personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. Sin embargo…” .

Fundamenta su petición en las siguientes consideraciones: En primer término, afirma el señor procurador que la Corte Suprema de Justicia falló, mediante Sentencias 96 del 5 de octubre de 1983 y 91 del 16 de octubre de 1986, la

constitucionalidad del inciso 5° del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978 y del artículo 83 ibídem , respectivamente.

Conforme a lo anterior, señala que las decisiones judiciales mencionadas fueron proferidas en vigencia de la Constitución de 1886, razón por la cual la Corte Constitucional se encuentra facultada para pronunciarse sobre el fondo del asunto que ahora se plantea, examinando la disposición acusada a la luz de las normas contenidas en la Constitución de 1991.

Posteriormente, la vista fiscal manifiesta que con el artículo acusado el legislador ha permitido que la Administración acuda al nombramiento de personal supernumerario en dos eventos: Cuando se presentan vacancias temporales por licencia o vacaciones y cuando existe necesidad de desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

A juicio del jefe del Ministerio Público, el propósito de la normas acusadas es facilitar la buena marcha de la Administración, en la medida que garantiza la continuidad y la debida prestación de los servicios a cargo del Estado, durante las ausencias temporales de aquellas personas que son consideradas titulares de los respectivos empleos. Y no atenta contra los derechos de los servidores públicos inscritos en la carrera administrativa, pues no afecta su estabilidad ni posibilidades de ascenso.

Sin embargo, afirma el señor procurador, cuando el inciso 5°de la disposición demandada establece que no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales cuando la vinculación del personal supernumerario no exceda de tres meses, el legislador ha establecido un tratamiento desigual, toda vez que le ha señalado consecuencias jurídicas diversas a la relación laboral con los supernumerarios, relación que realmente es asimilable a aquélla mediante la cual el Estado vincula al resto del personal que se encuentra a su servicio. Además, tanto los supernumerarios vinculados por menos de tres meses, como aquellos nombrados por un término mayor, se encuentran en la misma situación, pues la relación con la Administración es, en ambos casos, de carácter temporal.

Por lo tanto, para la vista fiscal, la norma que permite dar un tratamiento discriminatorio a quienes son vinculados por menos de tres meses, resulta inexequible.

vi. CONSIDERACIONES DE LA CORTE La competencia 1. Por dirigirse la demanda contra normas que forman parte de un decreto dictado por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

2. En relación con la norma demandada, la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia número 96 del 5 de octubre de 1982, (M.P. Manuel Gaona Cruz), declaró exequible la expresión “ Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda en término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales ”, contenida en el inciso 5° del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978, ahora demandado. Posteriormente, esa misma Corporación Judicial, mediante Sentencia número 91 del 16 de octubre de 1986 (M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora), declaró exequibles varios artículos del Decreto 1042 de 1978, entre ellos el artículo 83 sub examine.

Al respecto, toda vez que las aludidas providencias fueron adoptadas bajo la vigencia de la Constitución de 1886, esta Corporación debe pronunciarse sobre la conformidad de la norma demandada con la nueva Carta Política, de acuerdo con la jurisprudencia que ha sostenido al respecto :

“Las sentencias que profirió la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, en ejercicio de la función de control de constitucionalidad que le había sido confiada por el artículo 214 y concordantes de la Carta de 1886 y sus reformas, hicieron tránsito a cosa juzgada solamente en relación con ese ordenamiento, pues la verificación que dicho organismo efectuó tenía por único punto de referencia la normatividad constitucional vigente en el momento del correspondiente fallo.

“Así, pues, las normas que fueron declaradas exequibles a la luz de la Constitución de 1886 no necesariamente lo son frente a la Carta de 1991, habida cuenta de los profundos cambios que ésta introdujo, y, por ello, ante nuevas demandas presentadas en ejercicio de la acción pública de inexequibilidad (artículos 40 y 241 C.P.), la Corte Constitucional goza de plenas atribuciones para resolver de fondo sin que su competencia pueda ser puesta en entredicho por invocación de la cosa juzgada.” [1] Lo que se debate 3. Debe la Corte resolver si la vinculación de empleados supernumerarios en la Administración Pública, desconoce las normas constitucionales que consagran la carrera administrativa, y si a la vez impide la efectividad de los principios de eficacia y celeridad que por mandato de las normas superiores deben gobernar la función pública. De otra parte, debe determinar si la vinculación de personal supernumerario femenino, cuando se lleva a cabo por períodos repetidos que no superan los tres meses, desconoce el precepto constitucional de protección especial a la maternidad, y si este tipo de vinculación laboral da pie para el despido intempestivo, sin consideración al estado de embarazo de la mujer.

4. Adicionalmente, debe la Corte estudiar si, como lo afirma la vista fiscal, el no reconocimiento de prestaciones sociales al personal supernumerario vinculado para periodos inferiores a tres meses, resulta lesivo del principio de igualdad que consagra el artículo 13 constitucional, habida cuenta de que su situación no difiere de la del personal vinculado temporalmente para lapsos superiores.

Compatibilidad de la carrera administrativa con los sistemas de vinculación de personal temporal. 5. Como reiteradamente lo ha afirmado la Corte, [2] el sistema de la carrera administrativa tiene como finalidad esencial garantizar la estabilidad de los empleados en los cargos públicos del Estado y el acceso de los ciudadanos a la Administración Pública, de acuerdo con los méritos y capacidades de los aspirantes, con miras a lograr el efectivo cumplimiento de la función pública en beneficio de la colectividad en general.

Es, además, garantía de la realización de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad y honestidad que, por mandato superior, deben regir dicha función. Por ello, el ingreso y el ascenso a los cargos de carrera, se hace previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fija la ley, con el fin de determinar los méritos y calidades de los candidatos. Además, el sistema de carrera administrativa garantiza a los servidores públicos estabilidad y permanencia en el cargo, lo cual hace que no puedan ser removidos del mismo, salvo que infrinjan las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.

6. Tomando pie en el texto del artículo 125 superior, debe afirmarse que la norma general es que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, pero que por excepción no lo son los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

La ley puede, por consiguiente, establecer casos en los cuales los cargos no serán de carrera, como ocurre cuando determina aquellos que serán de libre nombramiento y remoción. Esta determinación debe llevarse a cabo respetando el principio general de la carrera administrativa, esto es sin producir el efecto de que la regla general se convierta en excepción.

[3] Dentro de dicha facultad del legislador, la Corte estima que se incluye también la de autorizar de manera general nombramientos temporales, ajenos al sistema de carrera administrativa, como lo hace la norma sub exámine .

En efecto, en cuanto los servidores temporales del Estado no se inscriben en la carrera administrativa, constituyen una excepción al principio general que consagra a esta última como el sistema de vinculación al servicio de la función pública.

Sin embargo, estima la Corte, la autorización constitucional conferida al legislador para determinar las excepciones a dicho sistema, sirve de fundamento legítimo para el señalamiento legal sobre esta manera de vinculación.

7. De otra parte, la vinculación de servidores supernumerarios llamados a prestar servicios temporales en la Administración Pública, no desconoce los derechos de quienes se hallan inscritos en la carrera administrativa. En efecto, en cuanto la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo sólo cuando se presentan vacancias temporales por licencia o vacaciones y cuando existe necesidad de desarrollar actividades de carácter meramente transitorio, resulta evidente que no conlleva el desplazamiento ni la desvinculación del cargo de otros funcionarios de carrera. Las labores que se adelantan por dichos funcionarios supernumerarios son, justamente, aquellas que transitoriamente no pueden ser atendidas por el titular ausente, o aquellas que nadie cumple dentro de la organización por no formar parte del rol ordinario de actividades, por tratarse también de actividades temporales.

8. Resulta claro que la vinculación de empleados supernumerarios para llevar a cabo actividades meramente temporales, constituye un modo excepcional de vinculación laboral con la Administración Pública. Difiere del contrato de prestación de servicios profesionales por varios conceptos, especialmente porque en este último, aunque puede haber cierto grado de sujeción, no se involucra el elemento de subordinación de tipo laboral que se halla presente en el primero, y porque la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo mediante resolución, en la cual deberá expresarse el término durante el cual se prestarán los servicios y el salario que se devengará, que se fijará teniendo en cuenta las escalas de remuneración establecidas en la ley. Se trata pues de una verdadera relación laboral regida por normas de derecho administrativo, que en esencia es temporal.

9. Como estatuto excepcional que es, se desnaturaliza cuando es empleado para cubrir necesidades distintas de aquellas para las que fue concebido. De esta manera, cuando la Administración, recurre a esta forma de vinculación de personal para cubrir necesidades permanentes de servicio, desconoce de facto los principios de rango constitucional que gobiernan la carrera administrativa, afectando en primer lugar a los servidores así vinculados, quienes no verán respetada la garantía de estabilidad en el cargo, y desconociendo también el derecho de acceso de los ciudadanos a la Administración Pública, de acuerdo con los méritos y capacidades de los aspirantes, todo lo cual va en detrimento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad y honestidad que, por mandato superior, deben regir la función pública.

10. Sin embargo, la inobservancia de los principios constitucionales que en este evento se produce de hecho, no radica en la norma misma que autoriza la vinculación temporal, ahora bajo examen, sino en su utilización desnaturalizada, que puede ser impedida por el ejercicio ante la jurisdicción de las acciones pertinentes. La disposición en sí misma, propende más bien por hacer efectivos los principios de celeridad y eficacia administrativas, impidiendo la paralización del servicio en los eventos de vacancia temporal de los empleados públicos o en aquellos en los cuales la atención de servicios ocasionales o transitorios distraería a los funcionarios públicos de sus actividades ordinarias.

Ya anteriormente esta Corporación se había pronunciado respecto de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, cuando indicó que la realidad de una relación laboral se podía hacer prevalecer judicialmente frente a la apariencia de un contrato de prestación de servicios, a efectos de derivar el reconocimiento de las prestaciones sociales propias de la relación de trabajo. Se dijo entonces :

“El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal.” [4] En razón de lo anterior, la Corte desestima el primer cargo de inconstitucionalidad aducido en la demanda, según el cual la vinculación de empleados supernumerarios en la Administración Pública, desconoce las normas constitucionales que consagran la carrera administrativa.

La vinculación de personal temporal en la Administración Pública y la protección especial a la maternidad. 11. En el sentir de la demandante, “el artículo 83 del decreto 1042 de 1978 cuando las entidades lo utilizan para vincular personal supernumerario por más de dos años de manera interrumpida con una misma persona, específicamente frente al caso de la mujer que por cualquier circunstancia resultare embarazada y la entidad se niega a seguirla vinculando bajo el pretexto del cumplimiento del tiempo, esto es (tres meses) para los cuales se le vinculó, vulnera o amenaza el derecho fundamental consagrado en el artículo 43 de la Constitución,...

” Entiende la Corte que la demandante se refiere al caso en el que la mujer es vinculada varias veces sucesivas para períodos que no superan los tres meses cada uno. Y así lo entiende a partir de la utilización de la expresión “ de manera interrumpida” (y no ininterrumpida) utilizada por la impugnante.

12. Para la Corte en este caso se configura una utilización indebida de la figura de la vinculación de personal temporal, que conlleva el desconocimiento de los principios que gobiernan la función pública, así como de los derechos del personal así vinculado, personal que puede estar en el supuesto que denuncia la impugnante, es decir ser femenino y estar o llegar a estar en estado de embarazo. Significa, sin más, que para funciones que por su naturaleza no son temporales, se está vinculando personal supernumerario, acordando para ello una serie de vinculaciones sucesivas con una duración fija que en ningún caso excede de tres meses cada uno, lo cual ubica a la Administración en el supuesto en el cual no estaría obligada a reconocer prestaciones sociales, toda vez que éstas, por mandato de la norma sub examine , no se reconocen sino en los eventos en los cuales la vinculación temporal excede de este tiempo.

Sin embargo, como arriba se expresó, esta utilización desnaturalizada de la norma no conlleva de suyo su inconstitucionalidad. No es la disposición legal la que propicia este estado de cosas, sino su utilización indebida.

Ahora bien, tal como se expresó anteriormente, la relación laboral a la que se refiere la norma impugnada, esto es la que celebra la Administración con las personas que vincula como supernumerarias, difiere de la relación que se establece con los demás servidores públicos por cuanto la primera reviste un carácter eminentemente temporal. Esta temporalidad es, como ya se ha dicho, la que justifica la excepcional manera de vinculación. Por ello, si dicho elemento no está presente de hecho, es decir si la realidad demostrable indica que la relación establecida entre el servidor supernumerario y la Administración no es temporal sino permanente, el juez competente que juzgue el caso particular tendrá facultad para derivar las consecuencias que en materia prestacional deben reconocerse. Al hacerlo, dará aplicación al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, principio de rango constitucional. Por ello, estima esta Corporación, aquellas personas que se encuentren en la situación que describe la demanda, podrán hacer valer las garantías prestacionales que les corresponden, habida cuenta de que su vinculación con la Administración Pública es permanente y no temporal.

13. Sin embargo, la Corte debe aclarar que la demostración de la permanencia de la relación no permitiría, en ningún caso, el acceso directo a la carrera administrativa. Esta demostración tendría efectos tan solo frente al reconocimiento de las prestaciones sociales desconocidas, pues es sabido que para el acceso a dicha carrera, es necesario el cumplimiento de los requisitos de rango constitucional y legal exigidos para ello.

14. Así las cosas, la mujer embarazada que demuestre una relación laboral permanente con la Administración, tendrá la protección que las leyes laborales determinan. En especial, tendrá derecho a que el juez de la causa le garantice, si no el acceso a la carrera administrativa, si el reconocimiento de las prestaciones laborales relativas a la protección especial a la maternidad, habida cuenta de la realidad de su vinculación permanente con el Estado.

De otra parte, la Corte reitera nuevamente, que el estado de embarazo no puede ser, en ninguna circunstancia, motivo para proceder a la ruptura del vínculo de las servidoras del Estado. Ya la jurisprudencia de esta Corporación había

señalado enfáticamente que la mujer embarazada gozaba de una relativa estabilidad laboral, y que esta protección se extendía a aquellas mujeres vinculadas a la Administración Pública. En efecto, en la Sentencia C-470 de 1997 (M.P.

Alejandro Martínez Caballero) la Corte afirmó lo siguiente : “La Corte considera que, por la mujer embarazada tiene un derecho constitucional a una estabilidad laboral reforzada, pues una de las manifestaciones más claras de discriminación sexual ha sido, y sigue siendo, el despido injustificado de las mujeres que se encuentran en estado de gravidez, debido a los eventuales sobrecostos o incomodidades que tal fenómeno puede implicar para las empresas.” ...

“Una estabilidad reforzada implica que el ordenamiento debe lograr una garantía real y efectiva al derecho constitucional que tiene una mujer embarazada a no ser despedida, en ningún caso, por razón de la maternidad.

... “La Corte precisará que la indemnización prevista por esas normas es exequible, siempre y cuando se entienda que carece de todo efecto el despido de una servidora pública durante el embarazo, o en los tres meses posteriores al parto, sin la correspondiente autorización previa del funcionario del trabajo competente, en el caso de las trabajadoras oficiales o sin la correspondiente resolución motivada del jefe del respectivo, en donde se verifique la justa causa para el despido, en el caso de las empleadas públicas”.

Por lo tanto, si la mujer embarazada está vinculada temporalmente con la Administración, el vencimiento del término convenido pondrá fin a la relación laboral. Pero, si el vínculo no es en realidad un vínculo temporal sino permanente, aun si éste está disfrazado de una aparente temporalidad, en virtud de la vinculación sucesiva por períodos transitorios, debe reconocerse a la mujer la estabilidad laboral reforzada derivada de su estado de embarazo, y no será procedente su desvinculación.

Examen de Constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978. 15. Los incisos segundo y tercero del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978, son del siguiente tenor :

“También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio. “En ningún caso la vinculación de un supernumerario excederá el término de tres meses, salvo autorización especial del gobierno cuando se trate de actividades que por su naturaleza requieran personal transitorio por períodos superiores”.

La Corte encuentra que la confrontación del inciso tercero transcrito, con el artículo 122 superior, conduce a deducir una contradicción tal, que le obliga a retirar del ordenamiento el referido inciso. En efecto, al tenor de la mencionada norma constitucional, “ 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.” De esta manera, si bien la Administración Pública tiene facultades constitucionales que le permiten vincular transitoriamente personal para atender las necesidades de servicio que se requieran debido a labores ocasionales que hayan de adelantarse, o a reemplazos de personal vinculado en forma permanente, lo cierto es que, según lo ordena la norma constitucional, aun en estos casos las funciones correspondientes a estos cargos transitorios además de estar previamente detalladas en la ley o reglamento que regulen la función pública en la respectiva entidad, dichos cargos deben estar previamente dispuestos en la planta de personal y apropiados los rubros correspondientes a salarios y prestaciones sociales en el presupuesto respectivo.

Ello es así, como una derivación concreta de aquellos principios superiores de rango constitucional que dominan el ejercicio de la función pública. En ésta, los funcionarios no pueden hacer sino aquello que les está expresamente autorizado por la normatividad jurídica, al contrario de lo que sucede en el terreno de las relaciones entre los particulares. Adicionalmente, esta predelimitación de las labores y de la remuneración que a ellas corresponde, contribuye a la realización del principio de eficacia predicable de la función pública, en cuanto descarta criterios de improvisación en la prestación del servicio administrativo.

16. De otro lado, también la Constitución dispone en su artículo 150 numeral 11, que los gastos de la Administración deben ser determinados anualmente en la respectiva ley de presupuesto, y que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos debe ser determinado por el Gobierno bajo los parámetros consignados en la respectiva ley marco que expida el Congreso Nacional. (Artículo 150 numeral 19, literal e.) Lo anterior corrobora que lo referente a las obligaciones laborales que asuma la Administración Pública respecto de su personal supernumerario, debe estar definido previamente en el presupuesto correspondiente.

17. Por lo tanto, las normas constitucionales reseñadas establecen, sin duda, ciertos parámetros restrictivos dentro de los cuales puede ejercerse la facultad del Gobierno de vincular personal temporal. Estas restricciones o requisitos son : a) Dichas funciones deben estar previamente detalladas en la Ley o Reglamento. En el evento de reemplazo del personal permanente este requisito no ofrece mayor dificultad, pero que cuando se trata de funciones ocasionales, no ordinarias, impone una actividad tendiente a prever dichas eventualidades, para poder cumplir con la exigencia constitucional de detallar anticipadamente las labores a las que se dedicará el personal que se vincule transitoriamente, previsión que, como se dijo, debe estar consignada en una Ley o en un Reglamento Administrativo. b) Los cargos temporales que la Administración vaya a proveer, deberán estar previamente incluidos dentro de la planta de personal de la respectiva entidad, y c) Los salarios y prestaciones correspondientes a los cargos temporales, deberán estar previamente apropiados en el presupuesto correspondiente, y las partidas deben estar disponibles.

Como un desarrollo de las restricciones constitucionales anteriormente expuestas, el artículo 75 del Decreto 1042 de 1978, al cual pertenece la norma sub examine , se refiere en general a los requisitos para la conformación de las plantas de personal en las entidades de la rama ejecutiva. Entre ellos menciona la necesidad de que la creación de empleos se ajuste a las normas sobre clasificación y nomenclatura de cargos previstas en el mismo decreto, y al manual descriptivo de empleos de cada organismo. Así mismo, indica que ningún empleo podrá tener funciones generales distintas de las establecidas en la Constitución o en la ley para las distintas categorías de cargos, y que la conformación y reforma de las plantas de personal en las distintas entidades, se hará mediante decreto, que llevará la firma del ministro o director del departamento administrativo correspondiente, la del ministro de Hacienda y Crédito Público, la del director del Departamento Administrativo del Servicio Civil y la certificación sobre la apropiación presupuestal correspondiente. Adicionalmente, indica que todos los empleos de la entidad deberán estar comprendidos en la planta de personal. La Corte estima que estas últimas reglas son también de obligatorio cumplimiento para proceder a vincular personal supernumerario.

18. Así mismo, debe repararse en que las facultades del Gobierno para nombrar personal supernumerario, aun dentro de las restricciones anteriormente indicadas, se revisten de cierto margen de discrecionalidad, pero están también limitadas por su finalidad. En efecto, la Corte pone de relieve que tales facultades se tienen para cubrir necesidades excepcionales, trabajos ocasionales o extraordinarios que no forman parte del rol de actividades comunes de la entidad administrativa, o para proveer el reemplazo de funcionarios con vinculación permanente que por vacaciones u otras causas dejarán transitoriamente de desempeñar sus funciones. Así las cosas, dichas facultades no se tienen para conformar una nómina paralela integrada por otra categoría de servidores llamados supernumerarios. Por lo tanto esta finalidad de las facultades, la de solucionar necesidades extraordinarias, se erige en otra limitante para la Administración cuando va a proveer cargos temporales.

19. No encuentra la Corte que las normas constitucionales impongan límite temporal alguno para la vinculación de personal transitorio a la administración Pública. Bien puede entonces producirse esta vinculación por períodos que sean inferiores o que superen los tres meses de que habla la norma sub examine . En cambio, el cumplimiento de los requisitos y finalidades anteriormente referidos, resulta absolutamente inexcusable.

20. La Corte encuentra entonces, que las facultades que el inciso tercero otorga al Gobierno para autorizar la vinculación de personal transitorio por cualquier período de tiempo, y sin ninguna restricción, contradicen la normatividad constitucional, que exige una previa delimitación de esta planta de personal, el señalamiento de las actividades a que se dedicará que siempre deben corresponder a necesidades extraordinarias, el tiempo de la vinculación transitoria, y la previa apropiación y disponibilidad presupuestal de sus salarios y prestaciones sociales.

En lo relativo al inciso segundo, que simplemente autoriza para vincular personal supernumerario para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio, la Corte lo encuentra ajustado a la Carta, bajo la condición de que dicha vinculación se lleve a cabo con el cumplimiento de los requisitos anteriormente consignados, y responda a la necesidad de cubrir requerimientos excepcionales del servicio.

Examen de constitucionalidad de inciso 5° del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978 21. El inciso 5° de la disposición sub examine dispone lo siguiente :

“Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo.” En relación con la expresión “Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales.”, la vista fiscal aboga por su inconstitucionalidad, por considerar que desconoce el principio de igualdad. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, como antes se dijo, en Sentencia número 96 del 5 de octubre de 1982, la encontró ajustada a la Constitución en ese entonces vigente. En fundamento de esta decisión arguyó que no era de recibo el argumento de la infracción del artículo 17 de la Constitución de 1886, que consagraba la protección especial del trabajo, “pues en este caso, aunque no se cubra respecto del personal supernumerario la totalidad del régimen de asignaciones y prestaciones consagrado para los cuadros permanentes de la administración, sin embargo, ha de tenerse en cuenta que su reconocimiento es óptimo, y que la razón de ser de la vinculación de aquel estriba en las necesidades imprescindibles del servicio público y de la función y de proteger precisamente el régimen de asignaciones y prestaciones de los cuadros permanentes.” 22. Por lo que tiene que ver con el inciso 5° en comento, la Corte encuentra que es preciso hacer una aclaración relativa a la expresión “Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidentes de trabajo”.

Para la Corte dicha disposición se encuentra derogada por el por el artículo 161 de la Ley 100 de 1993, que dispone que “ Como integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los empleadores, cualquiera que sea la entidad o institución en nombre de la cual vinculen a los trabajadores, deberán : 1. Inscribir en alguna Entidad Promotora de Salud a todas las personas que tengan alguna vinculación laboral, sea esta, verbal o escrita, temporal o permanente...” , norma que en armonía con el artículo siguiente, y con el 326 de la misma Ley, permite concluir que hoy en día los empleados temporales que la Administración haya vinculado o vincule, deben ser afiliados por ella a alguna E.P.S., y, por ende, son beneficiarios del Plan Obligatorio de Salud. Por lo cual la protección en salud de los empleados supernumerarios que vincule la Administración, no se limita a la “ atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo ” a que se refiere la norma sub examine , que por este concepto debe entenderse derogada.

Incluso, en el evento en el cual el empleador incumpla con la obligación señalada en el artículo 161 de la Ley 100 de 1993, es claro que en virtud de lo dispuesto por el parágrafo del mismo artículo, el patrono deberá responder por los “accidentes de trabajo, riesgos y eventualidades por enfermedad, maternidad y ATEP ” dentro de los mismos parámetros de cobertura del Plan Obligatorio de Salud.

En virtud de lo anterior, la Corte se declarará inhibida de pronunciarse sobre la expresión “ Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo” ,

contenida en el inciso 5° del artículo bajo examen.

23. En cuanto al reconocimiento de prestaciones sociales a los empleados supernumerarios que laboren por lapsos inferiores a los tres meses, determinada por el inciso 5° de la norma ahora bajo examen, la Corte encuentra que ella no se ajusta al régimen constitucional vigente a partir de 1991, régimen que no sólo reconoce que el derecho al trabajo es fundamental por constituir un valor inherente a la naturaleza humana, sino que en la efectivización de este derecho, así como de los demás de este mismo rango, funda la legitimidad del Estado mismo. En tal virtud, el constituyente, en el artículo 25 superior, prescribió que el trabajo goza de la especial protección del Estado y reconoció que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Pero, avanzando aun más en la protección de este derecho fundamental, en el artículo 53, con el objetivo de garantizar aquellas condiciones dignas y justas de cada trabajo particularmente considerado, definió los principios constitucionales rectores de la protección estatal al trabajo. Así, indicó que tales principios eran el de igualdad de oportunidades para los trabajadores, el de remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; el de estabilidad en el empleo; el de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; el de las facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; el de la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; el de garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; y el de protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

24. Para esta Corporación el desconocimiento de las prestaciones sociales a los empleados supernumerarios que se vinculan transitoriamente a la Administración Pública, resulta contrario a los principios rectores de las relaciones laborales, y a la justicia que debe presidir dichas relaciones. En efecto, desconoce, en primer término, el principio de igualdad de oportunidades, por cuanto el hecho de que la vinculación sea transitoria, no es óbice legítimo para establecer diferencias frente a aquellos servidores públicos vinculados permanentemente a la Administración. Esta desigualdad en el trato, no se justifica por ningún objetivo de rango constitucional que pudiera perseguirse a través de ella. La Corte no encuentra en ella nada distinto de un mecanismo para reducir la carga prestacional de la Administración, que no justifica el desconocimiento general del principio de igualdad.

25. Adicionalmente, la restricción que se viene comentando desconoce el principio constitucional de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.

Puede decirse que, ante la incapacidad de negociar las condiciones legales de ejercicio del cargo, es la misma ley la que resulta imponiendo al servidor transitorio la inconstitucional renuncia a esta categoría de beneficios mínimos que constituyen las prestaciones sociales reconocidas a los servidores públicos.

26. Sin perjuicio de que aquellas prestaciones que por definición legal sólo se reconocen a aquellos servidores públicos que han laborado por lapsos superiores a los tres meses, como por ejemplo las vacaciones anuales remuneradas cuya regulación legal implica el trabajar a lo menos once meses para tener derecho a exigirlas, [5] la Corte estima que, para lograr la verdadera efectivización del principio de igualdad, las demás, es decir las que se reconocen sin consideración a tiempos mínimos de trabajo, o que admiten el reconocimiento de la proporción correspondiente al tiempo laborado, deben ser reconocidas a los servidores supernumerarios que temporalmente presten sus servicios a la Administración por lapsos inferiores a tres meses.

Así las cosas, la Corte coincide con el criterio del señor Procurador relativo la inconstitucionalidad de la expresión “Cuando la vinculación del personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales”, y así lo declarará.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, R E S U E L V E :

Primero : Declarar EXEQUIBLE el artículo 83 del Decreto 1042 de 1978, salvo el inciso tercero y la expresión " Cuando la vinculación del personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales ", contenida en el inciso quinto de dicho artículo, que se declaran INEXEQUIBLES .

Segundo : Declararse INHIBIDA en relación con la expresión " Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo ", contenida en el inciso 5° del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA Presidente ANTONIO BARRERA CARBONELL Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ Magistrado CARLOS GAVIRIA DÍAZ Magistrado JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORÓN DÍAZ Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia C-217 de 1996. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

[2] Cf. entre otras, Sentencias C-195 de 1994 (M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), C-522 de 1995 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara), C-387 de 1996 (M.P. Dr. Herrando Herrera Vergara), y C-380 de 1997 (M. P. Hernando Herrera Vergara).

[3] Cf. Sentencia C-195 de 1994, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. [4] Sentencia C-154 de 1997(M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara). [5] Decreto 1045 de 1978, artículo 21.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 2 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.