

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

LA ESTABILIDAD LABORAL DEL EMPLEADO
PÚBLICO Y LA GARANTÍA DE LOS PRINCIPIOS
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*

JOB STABILITY OF PUBLIC EMPLOYEES AND
THE GUARANTEE OF PUBLIC SERVICE PRINCIPLES

A ESTABILIDADE FUNCIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO
E A GARANTIA DOS PRINCÍPIOS DA FUNÇÃO PÚBLICA

HERNÁN DARÍO VERGARA Mesa**

Recibido: 14 de octubre de 2024 - Aceptado: 22 de enero de 2025 -

Publicado: 12 de abril de 2025

DOI: 10.24142/raju.v20n40a5

Cómo citar: Vergara-Mesa, H. D. (2024). La estabilidad laboral del empleado público y la garantía de los principios de la función pública. *Revista Ratio Juris*, 20(40), 117-145. <https://doi.org/10.24142/raju.v20n40a5>

* Artículo resultado de la investigación titulada *La(s) estabilidad(es) laboral(es) en la función pública colombiana*, aprobada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia, Acta 2023-58470 del 24 de mayo de 2023, financiada por la Universidad de Antioquia.

** Profesor titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; ROR: <https://ror.org/03bp5hc83>. Doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Magíster en Derecho y abogado de la Universidad de Antioquia. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Medellín. CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001081616, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?user=D4g8XWoAAAAJ&hl=en>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2288-2182>, correo electrónico: hernan.vergara@udea.edu.co

Resumen

La estabilidad laboral tiene una connotación especial en el caso de los empleados públicos. El tipo de relación de trabajo que estos sostienen con el Estado los pone en situaciones jurídicas que van más allá de la satisfacción de sus derechos, y los ubica frente al servicio que los condiciona, pero también los puede proteger jurídicamente. Para dilucidar este punto, el presente artículo hace un estudio de carácter dogmático de las relaciones jurídicas laborales con el Estado, concentrándose sobre todo en las propias de los empleados públicos, y a partir de un análisis sistemático, apoyado en materiales históricos, doctrinales y jurisprudenciales, defiende la tesis de que los deberes de sometimiento a la legalidad y de consecución del interés general que pesan sobre los empleados públicos refuerzan la idea de una estabilidad laboral absoluta o en sentido propio para esta clase de servidores públicos.

Palabras clave: estabilidad laboral, empleado público, relación legal y reglamentaria, legalidad, intereses generales.

Abstract

Job stability holds a special connotation in the case of public employees. The type of employment relationship they maintain with the State places them in legal situations that extend beyond the fulfillment of their rights, situating them within service-related dynamics that may condition but also legally protect them. To clarify this point, this article conducts a dogmatic study of legal employment relationships with the State, focusing specifically on those of public employees.

Through a systematic analysis supported by historical, doctrinal, and jurisprudential materials, it argues that the duties of compliance with legality and pursuit of the general interest imposed on public employees reinforce the notion of absolute or inherent job stability for this category of public servants.

Keywords: employment stability, public employee, legal and regulatory relationship, legality, general interests.

Resumo

A estabilidade funcional possui uma conotação especial no caso dos servidores públicos. O tipo de relação de trabalho que estes mantêm com o Estado coloca-os em situações jurídicas que ultrapassam a mera satisfação de seus direitos, inserindo-os em relações de serviço que os condicionam, mas também podem protegê-los juridicamente. Para elucidar este ponto, o presente artigo realiza um estudo de caráter dogmático das relações jurídico-laborais com o Estado, concentrando-se especificamente nas relações próprias dos servidores públicos. Por meio de uma análise sistemática, fundamentada em materiais históricos, doutrinários e jurisprudenciais, defende-se a tese de que os deveres de submissão à legalidade e de consecução do interesse geral, impostos aos servidores públicos, reforçam a ideia de uma estabilidade funcional absoluta ou em sentido próprio para essa categoria de agentes públicos.

Palavras-chave: estabilidade funcional, servidor público, relação legal e regulamentar, legalidade, interesses gerais.

INTRODUCCIÓN

La estabilidad es un derecho de carácter laboral predicable de cualquier tipo de relación de trabajo, sea de derecho común o de derecho público. Como concepto, se ha estudiado básicamente desde la perspectiva de las relaciones contractuales de trabajo, en las que se le sitúa como una de las posiciones asociadas al principio de continuidad de relación laboral. Sin embargo, tratándose de relaciones laborales especiales como las de los empleados públicos, el concepto se ha asociado ante todo con el sistema de la carrera administrativa o con la excepcional figura de la estabilidad laboral reforzada, dejando de lado un vasto cúmulo de relaciones de trabajo sustentadas en empleos públicos, como los de libre nombramiento y remoción, los temporales, los de período y los de elección, que precisan un desarrollo alrededor del citado derecho laboral, por lo menos en lo que concierne a sus posibilidades y alcances.

Además de lo anterior, la práctica judicial, expresada en las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, ofrece un panorama en algunas ocasiones incierto y en otras contradictorio, sobre tópicos centrales de la estabilidad en los empleos públicos. Uno de los casos más llamativos, por ejemplo, fue el relativo a la estabilidad que debía reconocerse a quien ocupa un empleo en provisionalidad, asunto que dio lugar a enfrentamientos institucionales entre las citadas cortes (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2011; Corte Constitucional, 2010).

Del mismo modo, en torno a los empleos de libre nombramiento y remoción se han advertido varias situaciones. La primera es que, llamativamente, estas cortes parecen estar de acuerdo en que este tipo de empleos no suponen ninguna estabilidad, o si existe alguna, es precaria, porque están fundados en la máxima confianza y en elevadas responsabilidades que tienen a cargo los nominadores, quienes por esa razón deben contar con la discrecionalidad suficiente para determinar la provisión y la remoción de sus titulares (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2015b; Corte Constitucional, 2018). Sin embargo, han tenido diferencias en torno a la necesidad de que se cumplan ciertas formalidades, como la de dejar constancia de los motivos del retiro del servicio en la hoja de vida del empleado, como requisito de validez de las decisiones de insubsistencia no motivadas (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2021c; Corte Constitucional, 2000).

La segunda situación tiene que ver con el hecho de que se hable por estas corporaciones judiciales de la falta de estabilidad o de una estabilidad precaria en los empleos de libre nombramiento y remoción, de discrecionalidad o de libertad del nominador para determinar la permanencia de quienes ocupan estos cargos públicos, pero que al mismo tiempo en la jurisdicción contencioso-administrativa se declaren nulidades de actos administrativos por afectar la legalidad de la función pública al ordenar el retiro injustificado del servicio (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2007; Consejo de Estado, Sección Segunda, 2013). Es posible observar que las personas que ocupan esta clase de empleos pueden exigir la continuidad de la relación con el Estado, lo que pone de manifiesto que el vínculo entre la estabilidad y la legalidad de las decisiones administrativas debe explorarse más profundamente para establecer si en tales casos puede hablarse de un reducto de estabilidad y de cuáles serían sus características.

Por otra parte, puede formularse la estabilidad de las personas que ocupan empleos temporales o de período, sobre lo cual no existe una doctrina consolidada que permita orientar el modo de entender el derecho a la permanencia de quienes ocupan estos cargos, dada su especial característica de que no son asimilables a los empleos de carrera ni a los de libre nombramiento y remoción (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2021a).

Un panorama como el descrito debe abordarse como un problema relevante del derecho laboral administrativo, porque la estabilidad laboral no es una posición jurídica cualquiera, sino una que se valora como núcleo básico del derecho laboral (Sastre, 1996, p. 233). Y la revisión debe efectuarse con base en la principalística adoptada por la Constitución Política colombiana vigente y por las normas internacionales suscritas por este país, que reconocen la estabilidad como uno de los principios mínimos fundamentales de la relación laboral. Por su consagración amplia, es razonable abrir la discusión sobre sus posibilidades y alcances en relación con las diferentes tipologías de empleo público. La investigación tiene como propósito, precisamente, determinar el significado y las modalidades de estabilidad laboral que reconoce el orden jurídico colombiano en el ámbito de la función pública.

Ahora bien, dada la amplitud que sugiere dicho estudio, el presente artículo se ocupará solo del primero de estos puntos, esto es, del sentido o el significado de la estabilidad en escenarios de función pública, de modo tal que sus resultados orienten el examen de las posibilidades de este derecho

en relación con las distintas tipologías del empleo público, algo que resulta viable debido a que todas ellas comparten los mismos fundamentos (las necesidades del servicio) y la misma teleología (están destinados al cumplimiento de los fines estatales) (Congreso de la República de Colombia, 2004, arts. 19-21).

Con ese propósito, en el presente artículo se parte de la idea de que la estabilidad alude a una posición jurídica que exige la continuidad de la relación laboral. Posición que, en el ámbito estatal, puede llegar a revestir las mismas modalidades previstas para el derecho laboral en general, esto es, las modalidades absoluta o propia y relativa o impropia. Debe recordarse que estas se diferencian por los efectos que desencadena el rompimiento injustificado del vínculo laboral por parte del empleador, que en el primer caso implica una sanción de reintegro al cargo y en el segundo una sanción de reconocimiento de una indemnización (Quintero, 2017, p. 54). A ellas se sumaría la denominada estabilidad precaria, que de acuerdo con la jurisprudencia es la predicable de quienes ocupan cargos de libre nombramiento y remoción (Corte Constitucional, 2000).

A pesar de la indicada variedad de estabilidades, la investigación —y el presente estudio en particular— defiende la premisa de que la estabilidad que generalmente opera en la función pública colombiana es la absoluta o en sentido propio. Esto, debido a las características del empleo público y su estrecho vínculo con los principios del Estado de derecho (Deveali, 1983, pp. 538-549), que conducen sus discusiones al plano de la legalidad administrativa y proyectan sanciones de nulidad con efectos *ex tunc* cuando la autoridad nominadora transgrede dicha legalidad (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2015a); y lo anterior ocurre aun en el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2013). De modo que, cuando en el presente artículo se alude a la estabilidad como una posición jurídica del empleado público, se está haciendo referencia a esta modalidad concretamente, a menos que se indique lo contrario.

Finalmente, es importante aclarar que, si bien el énfasis del estudio es la relación de los empleados públicos, que es la legal y reglamentaria, inicialmente se aludirá de modo general a las modalidades de relación laboral que el Estado sostiene en el ámbito público, lo cual incluye la relación contractual con los trabajadores oficiales. Por eso se tratará en la primera parte la categoría más genérica de servidor público. Esto, debido a la necesidad de clarificar las posiciones jurídicas que se derivan de cada tipo de relación, y

sus consecuencias y diferencias con respecto a la estabilidad, para proponer finalmente el significado que todo esto tiene para los empleados públicos.

Método

El artículo es el resultado de un proyecto de investigación titulado *La(s) estabilidad(es) laboral(es) en la función pública colombiana*. Se encuadra en un tipo de investigación dogmática, que desarrolla tareas propias de este tipo de investigación (Courtis, 2006), como la identificación y la sistematización de las normas que tienen relación con el objeto de estudio; y también tareas de *lege data* y de *lege ferenda*, pues a la vez que asume procesos de interpretación del lenguaje jurídico, procura la asignación de significados normativos conformes con la principalística que gobierna la función pública en Colombia (Ferrajoli, 2014).

La investigación toma especialmente en cuenta la visión sistémica propuesta por Schmidt (2003, p. 2), sobre la posibilidad de construir inductivamente la teoría general del derecho administrativo atendiendo a las particularidades que presentan cada uno de sus sectores de referencia, redirigiendo sus elementos singulares a los principios generales de la disciplina, para resolver, entre otros, los problemas dogmáticos que pueda generar su constante evolución (Barnes, 2014). Esta tarea es indispensable en la función pública colombiana, que parece anclada en el pasado y aún no asume los mandatos constitucionales de 1991, que ordenan al mismo tiempo la satisfacción de los intereses generales y la protección especial al trabajo.

RESULTADOS

Las relaciones laborales con el Estado y en particular la de los empleados públicos

En Colombia, la relación laboral estatal está fuertemente ligada a la categoría de servidor público. En ella se comprenden, según la Constitución (art. 123), los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y los trabajadores del Estado, teniendo en cuenta que los dos últimos son los que interesan a la investigación. Los empleados públicos sostienen una relación legal y reglamentaria, y los trabajadores oficiales, una relación contractual.

La relación contractual, particularmente, se puede calificar como una relación ordinaria, debido a que se fundamenta en un contrato de trabajo como cualquier otra del mismo tipo, bajo el presupuesto de que la voluntad de las partes es una condición necesaria para su existencia (Vallecilla, 2018, p. 52). Con respecto a ella, el Estado gestiona sus asuntos de un modo similar a como lo hacen los particulares, sin perjuicio de la aplicación de algunas reglas especiales por la condición de servidores públicos que ostentan los llamados trabajadores oficiales.

La relación legal y reglamentaria, por su parte, puede calificarse como una relación especial, toda vez que no se apoya en el acuerdo de voluntades, sino en el reconocimiento al Estado de amplias facultades para fijar unilateralmente las condiciones de empleo, con el fin de hacerlas congruentes con el interés general (Jéze, 1949, p. 269; Presidencia de la República, 1945). A pesar de que no se enmarca en un contrato de trabajo, esta relación tiene naturaleza laboral, debido a que se constatan los elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la retribución salarial y la subordinación continuada al empleador (Código Sustantivo del Trabajo, artículo 23); esto, independientemente de que el empleado ocupe un cargo de carrera, de libre nombramiento y remoción, de período, de elección o temporal (Younes, 2018, pp. 257-268).

Las relaciones laborales con el Estado y sus respectivas posiciones jurídicas

De acuerdo con Jellinek (1912, p. 46), cuando el ordenamiento jurídico reconoce y regula las relaciones entre los seres humanos, estas se elevan al rango de relaciones jurídicas. Este tipo de relaciones supone una capacidad para actuar u obligarse como sujeto de derecho, de conformidad con las normas jurídicas. Tienen una estructura triádica, debido a que las integran un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto (Alexy, 2009), y de estas surgen los derechos subjetivos o competencias, que son posiciones que se reconocen al sujeto activo con respecto al sujeto pasivo en términos de una conducta de dar, hacer o no hacer algo.

Una característica singular que se debe tener en cuenta cuando se habla de la estabilidad en el ámbito estatal, y dentro de él, de la función pública, es la relativa al tipo de fuentes del derecho que regulan las relaciones de trabajo. Por tratarse de relaciones que tienen por objeto la prestación perso-

nal de servicios bajo condiciones de subordinación, las fuentes del derecho laboral deben utilizarse bajo la orientación del principio básico de este campo, que es el de protección especial al trabajo (Constitución Política, 1991, arts. 25-53). Pero, al mismo tiempo, por ser el Estado una de las partes de tal relación, propiamente el beneficiario de la prestación del servicio, las fuentes del derecho público deben considerarse y aplicarse bajo la orientación de los principios medulares de ese ámbito, como los de legalidad y la prevalencia de los intereses generales (Constitución Política, 1991, arts. 6, 121, 209).

La anotada característica tiene por sí misma una implicación general importante, que consiste en el respaldo inicial que las fuentes del derecho ofrecen a las situaciones jurídicas de las partes implicadas, pues las de índole laboral tienden a privilegiar, por lo menos inicialmente, la situación jurídica del trabajador, mientras que las del derecho público¹ tienden a privilegiar la situación jurídica del Estado, lo que complejiza los procesos de operación del derecho en aquellos casos en los que se presentan contradicciones en torno al objeto de la relación jurídica.

La fórmula triádica a la que se hizo referencia, apoyándose en Alexy (2009, p. 20), es muy útil para el análisis de las relaciones jurídicas con el Estado, debido a la flexibilidad que supone para la ubicación de las posiciones jurídicas de las partes. De acuerdo con dicha fórmula, es perfectamente posible que el Estado como empleador y el empleado puedan ocupar indistintamente la posición de sujetos activos o pasivos, según las circunstancias que revelen los casos concretos, aunque lo que usualmente ocurrirá es que el empleado ocupe la posición de sujeto activo cuando la relación es laboral. El Estado asumirá tal posición, por ejemplo, en casos en los que las normas legales lo autorizan para tomar decisiones que afectan algunos de los derechos o las expectativas del trabajador o el empleado, como ocurre cuando ejerce la potestad del *ius variandi*.

Tratándose de la estabilidad laboral, que como se dijo en la introducción alude al derecho a la continuidad de la relación laboral y a que esta no se rompa injustificadamente, las posiciones jurídicas pueden revestir diferencias importantes si se trata de relaciones de trabajo de carácter contractual o de relaciones legales y reglamentarias. Esto se va a clarificar más

1 La expresión *derecho público* se usa a lo largo del texto como equivalente al derecho laboral administrativo, en cuanto se ocupa de regular la relación laboral de los empleados públicos.

adelante, pero cabe adelantar que las posibilidades de que el Estado afecte tal derecho dependen en gran medida del tipo de relación jurídica que se entable en cada caso, esto es, si es simplemente laboral o si es también una relación de derecho público o de derecho laboral administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede estipularse preliminarmente que la estabilidad laboral es una posición jurídica que protege el derecho de los servidores públicos, entre ellos los empleados públicos, a que su relación laboral se conserve el mayor tiempo posible, por lo menos mientras de su parte no se manifieste una voluntad de retiro o se configure una causal objetiva para su despido (de la Cueva, 1984, p. 219). Esta estipulación permite entender que se trata de una posición jurídica que faculta al trabajador o al empleado, según el caso, como sujeto activo, para que le exija a su empleador que no afecte la situación jurídica de continuidad que debe revestir en general cualquier relación de trabajo (Plá, 1978, p. 154.)

La relación contractual de trabajo con el Estado y la posición jurídica que revela con respecto a la estabilidad laboral

En la relación contractual de trabajo, esto es, la de los trabajadores oficiales, el Estado asume el rol del empleador comprometido en los términos de un contrato de trabajo o en los definidos en los acuerdos colectivos —por ejemplo las convenciones—, o en las normas mínimas previstas en la ley. Debe observar los derechos y las garantías de sus trabajadores bajo los mandatos del principio protectorio laboral (Constitución Política, 1991, arts. 25-53), con un alcance prácticamente similar al previsto para los empleados privados.

Desde la perspectiva sustancial y procesal, la gestión de esta clase de relaciones de trabajo genera pocas diferencias relevantes entre los ámbitos público y privado, debido a que se regulan por las mismas fuentes del derecho y se juzgan ante la misma jurisdicción, que es la ordinaria laboral (Decreto Ley 2158 de 1948, art. 2.1). Es una consecuencia lógica de los escenarios en los que la actividad estatal es por regla general empresarial, como ocurre con organismos conformados como empresas industriales y comerciales, o como sociedades públicas o sociedades de economía mixta, entre otras (Younes, 2018, p. 42); o también, simplemente, porque el ente estatal despliega actividades que podrían cumplirse sin requerir la investidura de servidor público (Villegas, 2013, pp. 44-56).

En otras palabras, quienes se vinculan a la administración pública a través de una relación contractual de trabajo, o sea los trabajadores oficiales, no tienen generalmente a cargo una función pública, sino una actividad ordinaria que, si bien la desarrollan las entidades públicas, no es exclusiva de ellas, sino más bien de los particulares.

De acuerdo con lo anterior, si las condiciones de regulación del servicio a cargo de los trabajadores oficiales no son sustancialmente diferentes a las privadas, entonces la posición jurídica de la estabilidad laboral en tales casos se entiende en términos de una prohibición al empleador público de alterar la continuidad de la relación laboral, a menos que existan causales objetivas para ello, a riesgo de ser sancionado al pago de una indemnización (Presidencia de la República, 1945, art. 51). En tal caso se aprecia que la finalidad que persigue la posición jurídica que se está comentando no va más allá de proteger los derechos o las situaciones jurídicas del trabajador, lo que permite estipular que la estabilidad que opera para los trabajadores oficiales es una modalidad de estabilidad relativa o impropia.

La relación legal y reglamentaria y sus características

Esta clase de relación, aplicable a los empleados públicos, es peculiar porque la estructura unilateralmente el Estado, que a partir de disposiciones legales y reglamentarias define las condiciones de empleo de quienes se vinculan de ese modo con la administración pública. La razón que está en la base de esta forma excepcional de relación laboral es la índole de la función que está de por medio, que es una función pública,² es decir, un conjunto de cometidos que se consideran propios, primarios y esenciales del Estado, y que permite a quienes la desarrollan el uso de prerrogativas de autoridad que no podrían cumplirse sino con la condición de empleados públicos (Villegas, 2013, pp. 46-47).

Es una relación jurídica que, a pesar de que es laboral, tiende a regularla integralmente el derecho público (laboral administrativo). Esto corres-

2 Se estipula una diferencia relevante entre la función estatal y la función pública. Esta última es la que comprende las actividades, las tareas y los cometidos que son propios del Estado, lo que indica que descarta los que tienen relación con la gestión económica, industrial o comercial. Tal diferencia es normativamente necesaria, tal como lo deja establecido la Ley 909 de 2004 (art. 1), que descarta a los trabajadores oficiales en el ámbito de la función pública.

ponde a una tradición centenaria y propia de los sistemas de función pública de influencia francesa —como en el caso colombiano— que acogieron la llamada teoría estatutaria del empleo público (Vergara, 2018, pp. 24-33). De acuerdo con esta teoría, la relación jurídica de los empleados públicos asume el carácter de una relación de derecho público, pues su condición de agentes del Estado los pone en la órbita de los intereses generales. Se trata así de una relación desigual, en la que el Estado tiene la capacidad de definir unilateralmente las condiciones de trabajo, usando para ello reglas diferentes a las del derecho común, justamente para lograr la congruencia entre los derechos de los servidores y los intereses generales que deben procurar (Balbín, 2005, pp. 84-90).

Las relaciones y las posiciones jurídicas en la relación legal y reglamentaria en torno a la estabilidad laboral

Asumiendo el contexto en el que se entiende la relación estatutaria, mejor conocida en Colombia como relación legal y reglamentaria, puede estipularse un conjunto de proposiciones para explicar el tipo de vínculo laboral que esta supone y las posiciones jurídicas que envuelve tanto para el Estado como para los empleados públicos en materia de estabilidad.

Lo primero que hay que destacar es que la relación legal y reglamentaria se revela como una relación jurídicamente híbrida, toda vez que convoca al mismo tiempo fuentes de derecho administrativo laboral y fuentes de derecho laboral común, lo que puede llevar a perfilar las posiciones jurídicas de modo contradictorio y puede hacer que se torne complejo el proceso de operación normativa. Esto no debe sorprender, dada la disímil finalidad de las referidas disciplinas con respecto a la protección inicial que ofrecen a las situaciones jurídicas enfrentadas, bien sea la del Estado (derecho laboral administrativo), o la del empleado (derecho laboral común). Este punto es relevante porque las tensiones normativas determinarán formas de operación del derecho que no necesariamente serán las tradicionales, y que posiblemente obliguen a determinar prevalencias relativas a través de ejercicios de proporcionalidad.

Lo segundo que se debe destacar es que, por el aludido carácter híbrido, la relación legal y reglamentaria se debe considerar como una auténtica relación laboral, debido a que lo que se regula es el hecho de la prestación personal de servicios que una persona humana —el empleado público—

despliega a favor del Estado en condiciones de subordinación. Esto trae como consecuencia la necesidad de considerar las normas laborales y el principio protectorio laboral con la finalidad que les es característica, que es la reivindicación de los derechos y los intereses individuales del empleado.

Pero, del mismo modo, es una relación de derecho público, porque el fenómeno fáctico que se regula tiene como una de sus partes al Estado, que a través de las actividades, las funciones y los deberes que asigna al empleado cumple con los cometidos primarios y esenciales que ha establecido el orden jurídico, lo que pone tal relación en la órbita de las normas que regulan la función pública, en términos de sometimiento a la legalidad y la procura de los intereses generales. Desde esta perspectiva, el empleado público es un órgano del Estado que, con sus actuaciones u omisiones, lo compromete jurídicamente, ante la constatación simple de que la acción pública no puede realizarse eficazmente en la realidad social, sino a través de personas físicas que con su actividad material o intelectual inciden en dicha realidad y pueden contribuir a modificarla (García, 2017, p. 83).

El involucramiento del empleado público con los intereses generales es algo que se deduce de la teoría la estatutaria, pero, además, es una de las prescripciones más reiteradas del orden jurídico colombiano, especialmente en el nivel constitucional. Sobre lo primero, es expresiva la afirmación de Gastón Jéze en el sentido de que el agente público, vinculado con el Estado a partir de una relación reglamentaria y no contractual, debe cumplir con sus tareas sobre todo para garantizar el servicio público y no necesariamente los requerimientos de su jefe de turno (Jéze, 1949, p. 13).

Sobre lo segundo, las disposiciones previstas en los artículos 2, 123 y 209 de la Constitución Política son lo suficientemente enfáticas al afirmar que la acción de los servidores públicos, y por tanto de los empleados públicos, gira en torno a los intereses generales, en virtud de lo cual quedan sometidos a un régimen ético que comprende responsabilidades de diversas índoles por extralimitación u omisión en el ejercicio de las funciones que se les ha confiado.

En atención a las premisas anteriores, se pueden formular las siguientes posiciones jurídicas en torno a la estabilidad predicable de los empleados públicos:

La primera posición se desprende del carácter laboral de la relación legal y reglamentaria. Ya se dijo que este carácter permite reivindicar la protección de los derechos y los intereses individuales del empleado, de

modo que este (sujeto activo) puede exigir del Estado empleador (sujeto pasivo) que se abstenga de emitir una decisión injustificada de retiro del servicio, que solo procederá cuando presente su renuncia voluntariamente o se configuren algunas de las causales objetivas expresamente establecidas en la ley (objeto).

La segunda posición se construye a partir del carácter de derecho público (o laboral administrativo) de la relación legal y reglamentaria, en la que el marco orientador de las decisiones debe ser la legalidad y la garantía de los intereses generales. Esto implica que la estabilidad del empleado estará condicionada por el cumplimiento de estos valores, caso en el cual la posición del empleado puede variar según algunas circunstancias.

En efecto, lo primero que puede pensarse es que, con respecto a la estabilidad, las posiciones jurídicas deben construirse a partir de la idea de que el empleado público ocupa el rol de sujeto activo, que puede exigir al Estado empleador (sujeto pasivo) que no emita una decisión de retiro arbitraria, esto es, un acto que se aparte de los requerimientos de la legalidad y los intereses generales. Sin embargo, no hay que olvidar que la categoría de interés general es indeterminada (Bitonti, 2011) y no cuenta, por lo menos en Colombia, con un órgano centralizado de definición, lo que deja librada su invocación a diferentes autoridades y en distintos contextos. Pero quizás lo más importante es que representa una categoría amparada con la presunción de legalidad, que se reconoce de modo general para todos los actos emitidos por la administración pública (Ley 1437 de 2011, art. 88).

Por eso, no es exótica la posibilidad de que en la relación legal y reglamentaria se halle al Estado (empleador) en un papel de sujeto activo y, en virtud de ello, facultado para exigir del empleado el sacrificio de su estabilidad para satisfacer alguna de las facetas del interés general. Se entiende que para que esto ocurra se han definido en el orden jurídico competencias que habilitan a la autoridad para que adopte decisiones en relación con el servicio, involucrando la esfera de las personas que lo cumplen efectivamente. Un ejemplo visible de tal posición lo ofrece la causal de retiro por supresión del empleo a la que se refiere la Ley 909 de 2004 (art. 41.L).

En tal caso, se está en el escenario de la autotutela administrativa (García y Fernández, 1993, p. 489), que implica la posibilidad de que se afecte la estabilidad del empleado público mientras no se discuta la legalidad de la decisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Esta situación,

por supuesto, no puede llevar a afirmar que las decisiones con ese contenido pueden emitirse válidamente sin el respaldo en el interés general. De no contar con dicho respaldo, se configurarían vicios que pueden acarrear la nulidad de la decisión, con los efectos retroactivos que ello implica (Cas-sagne, 2002, p. 237) y, por ende, las obligaciones de reintegro al cargo que les son consecuenciales.

La legalidad y el interés general como fundamentos de una posición de estabilidad laboral absoluta o en sentido propio para el empleado público

En muchos apartados, la Constitución Política de Colombia se refiere a los cometidos estatales como actividades enmarcadas en la legalidad y en los intereses generales. Entre las disposiciones más significativas de este texto se destacan las contenidas en sus artículos 6, 121, 123 y 209. Un método apropiado para establecer el significado normativo de estas y otras disposiciones y, por tanto, para construir argumentos (Lifante, 2015), en este caso en torno al derecho a la estabilidad laboral en sentido propio, es apelar a algunos de los criterios para la interpretación jurídica, del modo como se han estipulado por la teoría del derecho. Esto, bajo la idea del carácter normativo de la Constitución, que supone los mismos problemas de interpretación de cualquier otra norma, lo cual no implica que se desconozcan sus especificidades en cuanto a los intérpretes que la efectúan y a los problemas que son propios de la dogmática constitucional (Guastini, 2014, pp. 303-306).

De acuerdo con Alexy (2008a, p. 226), los cánones de interpretación jurídica se pueden agrupar en semánticos, genéticos, históricos, comparativos, sistemáticos y teleológicos. Para los propósitos del presente estudio se tendrán en cuenta solo los cánones histórico y sistemático. La razón para ello estriba en que la preocupación general de la investigación alrededor del derecho a la estabilidad laboral del empleado público procura trascender las tipologías de empleo y mostrar que su sentido guarda una relación directa con la aspiración de instaurar sistemas de méritos como medio por excelencia para el desempeño de las funciones públicas.

En virtud de lo anterior, los referidos cánones de interpretación se utilizarán de modo general, esto es, como usualmente los entiende la teoría del derecho, sin adentrarse en sus variables o problemas acerca del modo como se formulan y se aplican. Se intenta, a partir de ellos, responder a las

preguntas acerca del papel que están llamados a cumplir los agentes del Estado cuando desempeñan la función pública, cuáles son las condiciones que requieren para la prestación de sus servicios y, finalmente, el significado que todo esto tiene para lograr las finalidades del modelo constitucional, social y democrático de derecho que se acoge en el país.

Argumentos históricos

De acuerdo con Zusman (2018, p. 174), este tipo de argumentos supone revisar la evolución de la norma, para determinar qué fue lo que el legislador quiso resolver con su expedición. Implica, por tanto, que a partir de los debates parlamentarios, de la legislación anterior y de las exposiciones de motivos oficiales, se establezca la intención del productor de la norma, que para el caso sería el constituyente que produjo el conjunto de disposiciones constitucionales mencionadas anteriormente.

Sobre este particular, la evidencia empírica plasmada en las gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) del año 1991, que abordaron las propuestas acerca del servidor público (gacetas 21, 26A, 37, 68, 70 y 78), muestra que el tema fue uno de los que mayor interés suscitó, no solo entre los miembros de la ANC, sino también en amplios sectores de la sociedad colombiana, debido a la demanda de mayor eficiencia, transparencia, moralidad e imparcialidad en el cumplimiento de las funciones del Estado.

En la ANC se discutió con insistencia la necesidad de establecer mejores condiciones para la eficiencia de la actividad estatal, implantando, entre otras, instituciones como la carrera administrativa, un régimen severo de responsabilidad de los servidores públicos, la eliminación del criterio político para el acceso y la permanencia en los empleos públicos y la determinación de los intereses generales y el servicio a la comunidad como los propósitos finales del servicio civil.

Allí se sustentó, entre otras cosas, que la función pública se debía ejercer con celeridad, honestidad, eficiencia e imparcialidad, y como servicio a la comunidad, sin distinciones de naturaleza alguna, y que por ello la discrecionalidad de los nominadores para la remoción en los empleos oficiales no debería afectar la idoneidad, la eficiencia ni la dignidad con que se ejerzan los empleos (Gaceta 20). Del mismo modo, se propuso que para lograr que los empleados públicos sean servidores de la comunidad y no de ciertos grupos políticos, se debía garantizar el acceso en condiciones

de igualdad a la función pública, sobre todo a partir de sistemas de carrera que se regirían por principios como el mérito, la capacidad, la eficiencia y la honestidad, de modo que la filiación política no sea determinante para el nombramiento, la destitución o la promoción. Incluso se dijo que en la escogencia misma de los funcionarios de libre nombramiento y remoción debía anteponerse el interés general sobre los personales o partidistas de los nominadores (Gaceta 70).

Asimismo, se reiteró el llamado a preservar el marco de legalidad de la función pública, a partir de la fijación de un régimen de responsabilidades del servidor público, no solo para asegurar el ejercicio eficiente de sus actividades, sino sobre todo para impedir la extralimitación o la omisión en el desempeño de sus funciones (Gaceta 68).

De esta manera, el centro de atención de los debates de la ANC fue la demanda de eficiencia, eficacia y moralidad en el manejo de los asuntos públicos, como una condición básica para mejorar la legitimidad institucional, lo cual exigía mayor profesionalización de los empleados públicos y, al mismo tiempo, un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que les impidiera disponer de la nómina y del presupuesto público como un botón político.

Una línea argumentativa similar y más reciente se halla en los debates ofrecidos para la expedición del Acto Legislativo n.º 2 de 2015 (Congreso de la República de Colombia, 2015), por el cual se adoptó una reforma que incorporó ajustes institucionales a la Constitución Política. Entre otros aspectos, se dispuso la implementación de nuevos mecanismos de selección de los aspirantes a ocupar los empleos de dirección de los organismos de control fiscal en los distintos niveles administrativos (arts. 22-23), bajo la consideración de que el establecimiento de procedimientos objetivos, transparentes y públicos para la postulación y la elección de este tipo de funcionarios impediría el intercambio de favores entre controlados y controladores, propiciando de este modo la calibración de la balanza del equilibrio de los poderes públicos (Gaceta del Congreso 458, 2014, p. 7).

Ahora bien, otro de los recursos del canon interpretativo histórico es la apelación a normas anteriores producidas sobre el tema (Zusman, 2018, p. 177) y, en general, a los debates sobre los problemas que las generaron. Al respecto debe indicarse que el propósito de instaurar un sistema de méritos para la gestión de los empleos del Estado colombiano se remonta a la primera mitad del siglo xx, cuando se expedieron las primeras normas sobre la

carrera administrativa (Congreso de la República de Colombia, 1938), con la finalidad de asegurar la igualdad para el acceso a los empleos públicos con base exclusivamente en el mérito de los aspirantes, quienes tendrían derecho a la estabilidad en el empleo mientras desempeñaran sus funciones de manera eficaz y honrada. Los antecedentes de la Ley 165 de 1938 permiten entender el tipo de problemas que se habían enquistado en la sociedad y en la institucionalidad colombiana, que se querían corregir a partir de sus disposiciones, especialmente el arraigado sentido patrimonialista del manejo de los recursos públicos, y que a la postre eran la manifestación de un problema mayor: la corrupción.

Incluso, la idea de proclamar al nivel constitucional el sistema de mérito como modo de gestión de la función pública, sobre todo a partir de la institución de la carrera administrativa, tuvo uno de los capítulos más importantes en el llamado Plebiscito de 1957. En este se dispuso que los funcionarios que tuvieran una facultad nominadora no podrían ejercerla sino bajo las normas que expidiera el Congreso, estableciendo y regulando las condiciones de acceso al servicio público, de ascenso por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido (Decreto 247 de 1957, art. 5), incorporando al mismo tiempo la prohibición de que la filiación política de los ciudadanos pudiera ser determinante para el nombramiento de los funcionarios en un empleo o un cargo público de carrera administrativa, o para su destitución o su promoción (Decreto 247 de 1957, art. 7).

Sin embargo, es importante señalar que el logro obtenido con esa consagración constitucional, que es el antecedente más importante del capítulo regulativo de la función pública de la Constitución vigente, no puede ocultar que el propósito principal del referido Plebiscito fue la legitimación social de las decisiones de las élites políticas, sociales y religiosas que, pese a sus divisiones y confrontaciones históricas, se unieron para defender sus posiciones de poder frente al propósito de Gustavo Rojas Pinilla de permanecer en la presidencia. Y para lograr ese objetivo, hábilmente incluyeron puntos de contenido social, entre ellos el relativo al criterio meritocrático para el nombramiento y el ascenso en los empleos públicos (Duque, 2021).

Aun así, a partir de la disposición plebiscitaria, se generó un conjunto normativo regulatorio del régimen del empleo y del sistema de carrera, buena parte de cual integró la gran reforma administrativa de 1968, que tuvo vigencia prácticamente hasta la expedición de la Constitución de 1991 (Plazas, 2011, p. 207).

Lo anterior permite entender que la aspiración de instaurar un sistema de méritos para el ejercicio de la función pública en Colombia ha sido una constante de la sociedad colombiana desde hace casi un siglo. El objetivo fundamental ha sido encarrilar lo público sobre los pilares en los que se asienta la administración moderna —la legalidad y la eficacia (Parejo, 2009, p. 137)—, que solo se propician dotándolo de un servicio civil profesional, imparcial, comprometido con los fines sociales, el servicio a la comunidad y la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos (Sánchez, 2019). Además de incorporar a través de un sistema tal un factor de cambio cultural que puede promover valores que contribuyan a superar siglos de corrupción y clientelismo alrededor de lo público.

Esta idea ofrece buena parte del sentido que pueden tener las disposiciones constitucionales que se refieren a la función pública, al papel que están llamados a cumplir los servidores del Estado y a las garantías que les son ofrecidas para el cumplimiento cabal de su servicio, entre ellas el derecho a la estabilidad en el empleo. Solamente la salvaguarda de este derecho ante la discrecionalidad de los nominadores les permite actuar de acuerdo con la legalidad y el interés general, porque los deja a salvo de criterios subjetivos que en un momento dado pretenda imponer el nominador.

Argumentos sistemáticos

De acuerdo con Alexy (2008a, p. 231), esta clase de argumentos se presenta, por un lado, cuando se hace referencia a una norma dentro del texto que la comprende y, por el otro, cuando se la pone en relación lógica o teleológica con otras normas, fines y principios. Es importante recordar que el análisis que se está desarrollando se instala en el nivel constitucional; por tanto, el sentido de las disposiciones relativas a la función pública se debe poner en relación con otros contenidos normativos de la Constitución Nacional de 1991 o con normas que ostenten el mismo valor.

Algunos de los argumentos referidos pueden extraerse de los pronunciamientos de las altas cortes colombianas. Esta forma de proceder se considera válida atendiendo al hecho de que la jurisprudencia obtenida sobre el tema se ha decantado durante un período considerable de tiempo (más de treinta años) y se ha logrado por diversas vías y en diferentes contextos (el control abstracto de constitucionalidad, la protección de los derechos fundamentales o la resolución de casos concretos), que han servido como medio

para comprender la dimensión de cada uno de los elementos del modelo instaurado por la Constitución vigente.

Los elementos básicos a los que se hace referencia provienen de una tradición continental europea, de inspiración francesa, que fue la que acogió Colombia para la gestión del personal del Estado. En esa tradición, el principio de igualdad para el acceso al desempeño de las funciones públicas, el sistema de carrera, el empleo público, la relación estatutaria y la jurisdicción contencioso-administrativa son piezas fundamentales para configurar el modelo. Todas ellas se consagran en la Constitución colombiana actual, pero su reconocimiento data de finales del siglo XIX, con una configuración legal y completa desde la reforma administrativa de 1968 (Vergara, 2019, pp. 35-53).

De todos los componentes enunciados, sin duda el protagonismo lo ha tenido la carrera administrativa. En virtud del control acerca de su configuración legal y del modo como la aplica la administración pública, se ha podido discernir la importancia de dicho elemento para el modelo constitucional, republicano, social y democrático del derecho acogido en 1991. Resaltando justamente este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

Así pues, trátase del régimen general o de los regímenes especiales o específicos, la carrera administrativa busca asegurar finalidades superiores, dentro de las que se cuentan el reclutamiento de un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública, la realización de los principios de eficiencia y eficacia, así como del principio de igualdad entre los ciudadanos que aspiran a acceder al ejercicio de un cargo o función pública, la dotación de una planta de personal que preste sus servicios de acuerdo con los requerimientos del interés general y la estabilidad laboral de los servidores, siempre que obtengan resultados positivos en la ejecución de esos fines (Corte Constitucional, 2009a).

Pero lo anterior no puede hacer que se reste importancia a los demás elementos del modelo, porque son segmentos necesarios de la carrera como sistema general para la gestión del personal que labora para el Estado. Empezando por el hecho simple de que, para hablar de la carrera, es necesario hablar del empleo (a la postre, la carrera es una de las tipologías del empleo público, Congreso de la República de Colombia, 2004, art. 5), y esta es una herramienta técnica, administrativa y jurídica que no solo sirve para plani-

ficar la función pública, sino también para definir las condiciones jurídicas que determinan el cumplimiento de tal función por parte de los agentes del Estado.

El modelo colombiano se asienta en la categoría del empleo como medio preferente para el cumplimiento de la función pública (Congreso de la República de Colombia, 2004, art. 19.1). Por supuesto, no es para cualquier función del Estado, sino para la que le es propia, como se pudo advertir en la primera parte de este estudio. Detrás de dicha exigencia hay valores constitucionales de la mayor importancia, como los que aseguran la legalidad administrativa (1991, arts. 6, 121, 122); la legalidad del gasto público (1991, art. 345); y la satisfacción de los intereses generales (1991, art. 209), lo que se concreta con la definición de los requisitos y perfiles profesionales de los empleos que requieren las entidades públicas para atender las necesidades sociales derivadas del ejercicio de sus competencias (Congreso de la República de Colombia, 2004, art. 17.1a), Y, por supuesto, no se puede dejar de resaltar el valor que la Constitución colombiana le da al trabajo, sobre el que dispone su protección especial (1991, arts. 25-53).

Justamente, la Corte Constitucional ha explicado la importancia del empleo como herramienta para el logro de todos estos valores, precisamente porque impone límites al legislador y también a las autoridades administrativas a la hora de ejercer sus potestades en la definición de las condiciones del empleo y las relativas a la relación de trabajo con sus servidores (Corte Constitucional, 2009b).

Y lo mismo ha hecho el Consejo de Estado cuando ha tenido que referirse al uso desmedido de los contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de las funciones públicas, resaltando la tradición que existe en Colombia alrededor de la necesidad de crear los empleos para el ejercicio de las actividades que tienen carácter permanente o misional, e incluso mostrando las alternativas que ofrece la nueva normativa sobre la materia para que las entidades públicas resuelvan los problemas de insuficiencia de personal, mediante los empleos temporales, como instrumentos que salvaguardan los principios constitucionales de la función pública y garantizan los derechos prestacionales de las personas que se vinculan con el servicio público (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2021b).

Ahora bien, la relación legal y reglamentaria es también una pieza clave del modelo de función pública, por ser el nexo que une al Estado y a la persona natural a través del empleo. Se trata del vínculo que permite que esa

persona se convierta en agente del Estado a través de una doble relación: una relación de servicio, de la cual se desprenden los derechos y las obligaciones laborales que quedan en cabeza del agente; y una relación orgánica, que da cuenta de la posición que dicho agente ocupa como órgano del Estado, cuyo obrar se imputa precisamente al ente estatal (Rincón, 2018, p. 102).

A partir de lo anterior, se va clarificando el papel del empleado en el engranaje de la función pública, esto es, en la realización de los cometidos estatales que, en general, tienen que ver con la satisfacción de los intereses generales y la efectividad de los derechos y deberes de las personas. Entonces, el empleado público no está a cargo de tareas ordinarias, de las que se ejecutan a favor de cualquier empleador, sino de labores que tienen la capacidad de legitimar la acción del Estado ante la comunidad. Las condiciones previstas para esas tareas, que son la legalidad, la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad (Constitución Política, 1991, art. 209), solo pueden cumplirse bajo un contexto jurídico que no genere al empleado el riesgo de que lo remuevan de su cargo por razones distintas a estos requerimientos, que son a la postre los que se predicán del servicio a su cargo.

El reclamo por la estabilidad en sentido propio no es, entonces, la reivindicación de un derecho individual del empleado. Por el contrario, es la expresión de un derecho fundamental y al mismo tiempo colectivo (CLAD, 2013) a que la función pública esté al servicio de la comunidad, y no para la satisfacción de los intereses de quienes en un momento dado tienen asignada la dirección o la orientación del Estado (Cassese, 2009).

Un sentido similar de la estabilidad es el que se delinea en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), que si bien no es un documento vinculante para los países iberoamericanos, constituye un referente genérico para adaptar e interpretar a las instituciones de la función pública internas en virtud del principio de buena fe en el orden internacional (ONU, 1969, art. 31).

Los principios rectores que allí se consagran para lograr sistemas de función pública propios de sociedades contemporáneas y democráticas enfocadas en la buena gestión pública tienen todo que ver con los que antes se han resaltado de la Constitución colombiana vigente: 1) la igualdad; 2) el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos; 3) la eficacia, la efectividad y la eficiencia de la acción pública y de las políticas y los proce-

tos de gestión del empleo y las personas; 4) la transparencia, la objetividad y la imparcialidad; y finalmente, 5) el pleno sometimiento a la ley y al derecho (art. 8).

De manera particular, la citada carta se preocupa por ofrecer líneas de reglamentación del denominado nivel directivo de las entidades públicas, en el que se discute con mayor empeño el tema de la estabilidad. Allí se dispone la necesidad de que al personal perteneciente a dicho nivel se le exija, además de grados de cualificación profesional para el acceso al cargo, el establecimiento de reglas de evaluación y rendición de cuentas que posibiliten el control por resultados, a partir de los cuales deberían determinarse protecciones frente a la destitución arbitraria (art. 56).

Estas previsiones tienen sentido en sistemas de función pública que, como el colombiano, se estructuran sobre los principios de igualdad y mérito, a raíz de los cuales debería entenderse que los cargos de confianza (libre nombramiento y remoción) son, precisamente, la negación misma de tales principios, y solo deberían operar en los ámbitos de gobierno, pero no en los que corresponden a la administración pública (Fuentetaja, 2019).

Justamente en la línea de la citada disposición de la Carta Iberoamericana se concibió formalmente el título VIII de la Ley 909 de 2004, sobre la gerencia pública, en la cual se entienden comprendidos los empleos que suponen responsabilidad por la gestión y por un conjunto de funciones cuyo ejercicio y cuyos resultados son susceptibles de medición y evaluación. Desafortunadamente, el legislador desnaturalizó esa pretensión inicial, insistiendo reiteradamente en el carácter discrecional y de libre nombramiento y remoción que revisten estos cargos, tanto para su provisión como para su retiro (arts. 47-49).

CONCLUSIONES

La relación legal y reglamentaria, que en Colombia es la que sostienen los empleados públicos con el Estado, exhibe un carácter normativamente híbrido, pues incorpora influencias del derecho laboral, que ordena proteger especialmente la situación jurídica de la parte trabajadora, y también influencias del derecho público o laboral administrativo, que impone al Estado y a sus empleados el respeto a la legalidad y la satisfacción de los intereses generales.

En consecuencia, en la función pública colombiana la estabilidad laboral debe entenderse como una posición jurídica reconocida a favor de los empleados públicos, que si bien preserva sus intereses individuales, está dispuesta sobre todo para garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones de conformidad con los principios de la función pública, concretamente el sometimiento a la legalidad y el servicio a los intereses generales.

La fuerza de los aludidos principios del derecho público —laboral administrativo— es lo que permite afirmar para los empleados públicos una estabilidad absoluta o en sentido propio que, de vulnerarse injustificadamente, envuelve por lo general la sanción de nulidad con reintegro al cargo; a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores oficiales, para quienes opera una estabilidad relativa o en sentido impropio que, por lo mismo, supone sanciones de indemnización en caso de su afectación injustificada.

REFERENCIAS

Alexy, R. (2008a). *Teoría de la argumentación jurídica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alexy, R. (2008b). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alexy, R. (2009). *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Universidad Externado de Colombia.

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>.

Balbín, E. (2005). *Unilateralismo y negociación colectiva en la administración pública*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Barnes, J. (2014). La interacción entre la Constitución y el derecho administrativo: límites y patologías. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del derecho administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo* (pp. 499-533). Universidad Externado de Colombia.

Bitonti, A. (2011). *Considerazioni teoretiche sul concetto di interesse pubblico*. Università degli Studi Roma Tre.

Cassagne, J. C. (2002). *Derecho administrativo*. Lexis Nexis, Abeledo-Perrot.

Cassese, S. (2009). Il diritto alla buona amministrazione. *Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione*. <https://www.irpa.eu/publicazione/il-diritto-alla-buona-amministrazione/>.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública*. https://intercoconnecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf.

Congreso de la República de Colombia (1938). Ley 165 de 1938. Por la cual se crea la carrera administrativa. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8580>.

Congreso de la República de Colombia (2004). Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>.

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>.

Congreso de la República de Colombia (2014). *Gaceta del Congreso* (458). https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_458.pdf.

Congreso de la República de Colombia (2015). Acto Legislativo 2 de 2015. Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66596>.

Consejo de Estado, Sección Segunda (2007). Expediente 73001-23-31-000-2000-00024-01 (2686-2004). C. P. Jaime Moreno García. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/11/S2/2686-04.pdf>.

Consejo de Estado, Sección Segunda (2011). Radicado 05001-23-31-000-2005-01435-01(0451-11). C. P. Luis Rafael Vergara Quintero. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46425>.

Consejo de Estado, Sección Segunda (2013). Radicado 25000-23-25-000-2006-05536-02(2256-11). C. P. Alfonso Vargas Rincón. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/128/S2/25000-23-25-000-2006-05536-02\(2256-11\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/128/S2/25000-23-25-000-2006-05536-02(2256-11).pdf).

Consejo de Estado, Sección Segunda (2015a). Radicado 13001-23-31-000-2001-00817-01(1723-11). C. P. Luis Rafael Vergara Quintero. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/13001-23-31-000-2001-00817-01\(1723-11\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/13001-23-31-000-2001-00817-01(1723-11).pdf).

Consejo de Estado, Sección Segunda (2015b). Radicado 44001-23-33-000-2013-00023-01(1471-14). C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/44001-23-33-000-2013-00023-01\(1471-14\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/44001-23-33-000-2013-00023-01(1471-14).pdf).

Consejo de Estado, Sección Segunda (2021a). Radicado 15001-23-33-000-2015-00236-01(3876-18). C. P. Rafael Francisco Suárez Vargas. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=179366>.

Consejo de Estado, Sección Segunda (2021b). Radicado 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172056>.

Consejo de Estado, Sección Segunda (2021c). Radicado 66001-23-33-000-2016-00693-01(2814-18). C. P. Gabriel Valbuena Hernández. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172761>.

Corte Constitucional (2000). Sentencia C-734 de 2000. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-734-00.htm>.

Corte Constitucional (2009a). Sentencia C-588 de 2009. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-588-09.htm>.

Corte Constitucional (2009b). Sentencia C-614 de 2009. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm>.

Corte Constitucional (2010). Sentencia SU-917 de 2010. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67736>.

Corte Constitucional (2018). Sentencia SU-003 de 2018. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su003-18.htm>.

Courtis, C. (2006). El juego de los juristas: ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En C. Courtis (ed.), *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 105-156). Trotta.

de la Cueva, M. (1984). *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Porrúa.

Deveali, M. (1983). *El derecho del trabajo en su aplicación y sus tendencias*. Astrea.

Duque, J. (2021). El plebiscito de 1957 en Colombia: El pacto de élites y su refrendación popular. *Criterio Libre*, 19(35), 252-268.

Ferrajoli, L. (2014). Doce cuestiones en torno a *principia iuris*. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (1), 3-34.

Fuentetaja, J. (2019). Igualdad y mérito como principios estructurales de la función pública. En J. I. Rincón y O. Vignolo (eds.), *Carta iberoamericana de la función pública: realidades tangibles y promesas incumplidas* (pp. 159-200). Universidad Externado de Colombia.

Galeano, E. (2011). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Fondo Editorial Eafit.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (1993). *Curso de derecho administrativo*. Civitas.

García, F. (2017). *Lecciones de derecho administrativo*. Abeledo-Perrot.

Guastini, R. (2014). *Interpretar y argumentar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Jellinek, G. (1912). *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*. Società Editrice Libreria.

Jéze, G. (1949). *Principios generales del derecho administrativo, Volumen 2*. Depalma.

Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia (1957). Decreto 247 de 1957. Sobre plebiscito para una reforma constitucional. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1055550>.

Lifante, I. (2015). Interpretación jurídica. En J. L. Fabra y V. Rodríguez (coords.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho, Volumen 2* (pp. 1349-1387). Universidad Nacional Autónoma de México.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1969). *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf.

Parejo, L. (2009). *El concepto del derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

Plá, A. (1978). *Los principios del derecho del trabajo*. Depalma.

Plazas, M. A. (2011). *El frente nacional*. Temis.

Presidencia de la República (1945). Decreto 2127 de 1945. Por el cual se reglamenta la Ley 6.^a de 1945, en lo relativo al contrato individual de trabajo, en general. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14906>.

Presidencia de la República (1948). Decreto Ley 2158 de 1948. Sobre procedimientos en los juicios del trabajo. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5259>.

Quintero, J. (2017). *La estabilidad en el empleo: el derecho al trabajo y el derecho del trabajo en Colombia*. Editorial Universitaria.

Rincón, J. I. (2018). *La teoría de la organización administrativa en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

Rivero, J. (2002). *Páginas de derecho administrativo*. Temis, Universidad del Rosario.

Sánchez, M. (2019). Presentación. En J. I. Rincón y O. Vignolo (eds.), *Carta iberoamericana de la función pública: realidades tangibles y promesas incumplidas* (pp. 33-35). Universidad Externado de Colombia.

Sastre, R. (1996). *El derecho al trabajo*. Trotta.

Schmidt, E. (2003). *La teoría del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons.

Vallecilla, L. F. (2018). La relación laboral y el contrato de trabajo. En L. A. Diazgranados y E. A. Perafán (eds.), *Derecho laboral en Colombia* (pp. 27-69). Universidad Católica de Colombia.

Vergara, H. D. (2018). *Relaciones laborales estatales y Estado constitucional de derecho*. Universidad de Buenos Aires. https://repositorioubasibi.uba.ar/gsd/collect/adrposgra/index/assoc/HWA_6222.dir/6222.PDF.

Vergara, H. D. (2019). *Instituciones del derecho administrativo laboral*. Universidad de Antioquia.

Villegas, J. (2013). *Derecho administrativo laboral, Volumen 1*. Legis.

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2003). *Carta iberoamericana de la función pública*.

Younes, D. (2018). *Derecho administrativo laboral*. Temis.

Zusman, S. (2018). *La interpretación de la ley. Teoría y métodos*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

