

C-095-96

Sentencia No. C-095/96

La supresión de los empleos surge como resultado del proceso de modernización del Estado y de la necesidad que tiene éste de reestructurar algunos entes con el fin de lograr mayor eficiencia y una eficaz prestación del servicio público que le ha sido asignado. También podría, en principio, justificarse cuando su fin esté dirigido a reducir la burocracia administrativa, controlar el gasto público, moralizar la administración o hacerla más eficaz, etc., labor que debe realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

DERECHO A LA ESTABILIDAD EN CARGOS DE CARRERA-No es absoluto

Es cierto que la carrera administrativa otorga a los empleados escalafonados en ella estabilidad en el empleo, pero ello no significa que el Estado deba mantener indefinidamente los cargos creados a pesar de que existan evidentes razones y necesidades que justifiquen la supresión de algunos.

SUPRESION DE CARGOS DE CARRERA

Cuando se ha suprimido un empleo de carrera administrativa quien lo venía desempeñando no queda excluido automáticamente de la misma y, por consiguiente, no pierde los derechos que de ella se derivan. Y esto se explica por que en el artículo 8o. del ordenamiento acusado, el legislador atendiendo claros principios de justicia, equidad y, especialmente, el perjuicio que se le causa al trabajador cuyo cargo se suprime, le otorga dos opciones, una de las cuales habrá de escoger, a saber: 1.- recibir una indemnización, o 2.- acogerse al trato preferencial contenido en el decreto 2400 de 1968, que le concede la posibilidad de vincularse a un cargo similar, siempre y cuando se encuentre vacante o provisto en calidad de provisionalidad. Pero si transcurridos seis meses no se ha podido revincular al empleado se debe proceder al pago de la indemnización. En este orden de ideas, considera la Corte que no le asiste razón al demandante, pues el precepto legal impugnado no vulnera el artículo 125 Superior, ya que es esa misma disposición la que autoriza al legislador para señalar causales distintas a las consagradas en la Constitución que dan lugar al retiro del servicio de un empleado de carrera.

Ref.: Expediente D-900

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 7 de la Ley 27 de 1992.

Demandante: Manuel Fernández Díaz.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

## 1. ANTECEDENTES

El ciudadano MANUEL FERNANDEZ DIAZ en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que declare inexecutable el literal c) del artículo 7 de la Ley 27 de 1992, por infringir los artículos 1, 25 y 125 de la Constitución Política.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

## 2. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

“LEY 27 DE 1992”

“Por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

“ARTICULO 7. Causales de retiro del servicio. El retiro del servicio de los empleados de carrera, se produce en los siguientes casos:

“ ...

“c) Por supresión del empleo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8o. de la presente Ley. (Lo subrayado es lo acusado)

### 3. LA DEMANDA.

A juicio del demandante el retiro de la carrera administrativa, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 125 de la Constitución, únicamente procede por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución y la ley, dentro de las cuales no aparece la supresión del cargo, como lo dispone el literal c) del artículo 7o. de la ley 27 de 1992, objeto de acusación. En consecuencia, considera que se ha infringido el precepto constitucional primeramente citado, el derecho a la estabilidad laboral y el derecho al trabajo, además, de que el precepto impugnado permite a la administración burlar los derechos adquiridos por los servidores públicos escalafonados en la carrera.

Luego de exponer el actor su situación personal, aduce algunos argumentos de conveniencia que la Corte no tendrá en cuenta por ser impertinentes e inconducentes para fundamentar la inconstitucionalidad de normas legales.

### 4. CONCEPTO FISCAL

En oficio DP-108 del 20 de junio de 1995, el Procurador General de la Nación se declaró impedido para emitir el concepto de rigor, el que le fue aceptado por la Corte mediante auto fechado el 29 del mismo mes y año.

El concepto -como lo señala la ley- fue emitido entonces por el Viceprocurador General de la Nación, quien solicita declarar la exequibilidad de la norma acusada, con estos argumentos:

- La modernización del Estado y la transformación de los entes públicos “obedece a la necesidad de contrarrestar los efectos de los excesivos costos generados en el gigantismo y extensión de la burocracia estatal, implicados en la ineficiencia e ineficacia en el cumplimiento de los fines colectivos; motivo por el cual pretende servir como herramienta para dotar a las entidades de una mayor dinámica en la prestación del servicio”.

- En condiciones ordinarias, para que un empleado que pertenece a la carrera administrativa

pueda ser retirado del servicio, debe comprobarse su ineptitud o inmoralidad mediante los procedimientos evaluativos y disciplinarios que consagra la ley. En cambio en situaciones excepcionales como sería el caso de la supresión del cargo, “no valen consideraciones acerca del mérito demostrado en su desempeño a efecto de decidir la permanencia o retiro del empleado, porque el empleo no existe. Pero, no por ello se desprotege al afectado: la administración no puede imputar las consecuencias negativas de sus propias determinaciones a los sujetos pasivos directos o indirectos de éstas determinaciones que si bien son lícitas, pueden resultar lesivas de los derechos fundamentales de las personas... De allí que una vez suprimido el cargo, se ofrezca al empleado inscrito en la carrera administrativa la opción de ocupar un cargo similar que se encuentre vacante u ocupado en provisionalidad en cualquier otra dependencia u organismo del Estado, o siendo imposible tal alternativa por no existir mas cargos semejantes o estar éstos ocupados en propiedad, se le reconozca una indemnización por el daño causado.”

## 5. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 5.1. Competencia

Por dirigirse la acusación contra un precepto que forma parte de una ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

### 5.2. ANALISIS JURIDICO

#### 5.2.1. La ley 27 de 1992

La ley 27 de 1992, a la cual pertenece el precepto demandado, fue dictada por el Congreso de la República, con fundamento en las facultades que le confirió el Constituyente en el artículo 21 transitorio, que lo autorizaban para expedir normas que desarrollaran los principios consignados en el artículo 125 de la C.P., actividad que debía cumplir dentro del término de un año contado a partir de la instalación del Congreso, como efectivamente ocurrió.

Dicho ordenamiento consagró en el artículo 7o. las causales que dan lugar al retiro del

servicio de los empleados de carrera, dentro de las que se encuentra el literal c) materia de impugnación, que textualmente reza: “Por supresión del empleo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8o. de la presente ley”, precepto que es considerado por el actor como violatorio de los artículos 125 y 25 del Estatuto Superior, por las razones que se expusieron en el acápite tercero de esta providencia.

### 5.2.2 El artículo 125 de la Constitución

En el artículo 125 de la Ley Suprema se establece la carrera administrativa, como regla general aplicable a todos los organismos y entidades del Estado, se señalan algunas excepciones y se regulan otros aspectos de la misma, tales como el ingreso y el retiro de ésta. En relación con el tema del retiro, que es el punto de interés para resolver la presente demanda, se dispone lo siguiente:

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

De acuerdo con este mandato, son varias las causas que pueden dar lugar al retiro de un empleado escalafonado en la carrera administrativa: 1. la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; 2. La violación del régimen disciplinario y 3. Las demás causales previstas en la Constitución o la ley. (destaca la Corte).

El legislador al expedir el artículo 7o. de la ley 27 de 1992 desarrolló este precepto constitucional, pues expresamente consagró otros casos en los que se produce el retiro del servicio de un empleado de carrera, aludiendo en el literal c), objeto de debate, a la supresión del cargo. Quiere esto significar que cuando se elimina un empleo de tal índole, quien lo venía desempeñando cesa en el ejercicio de funciones públicas a partir de la fecha en que así se disponga.

A primera vista se podría argüir que como la disposición demandada se adecua al canon constitucional antes transcrito, éste es exequible; sin embargo, para hacer dicha declaración ello no es suficiente, pues el análisis de lo acusado debe hacerse frente a todos los preceptos que integran el Ordenamiento Superior y, si bien es cierto que el legislador está autorizado

por el artículo 125 de la Carta, para señalar causales de retiro de la carrera administrativa distintas a las consignadas en la Constitución, al establecerlas no puede vulnerar otros mandatos del mismo Estatuto.

### 5.2.3 La supresión de empleos en la rama ejecutiva

La supresión de empleos en el sector público es un mecanismo de administración de personal, mediante el cual la autoridad competente procede a eliminar de la planta de personal de un determinado organismo uno o varios cargos, circunstancia que comporta la separación del mismo de la persona que lo estuviere desempeñando y, por ende, la cesación en el ejercicio de funciones públicas.

El Constituyente se refirió a dicho instituto jurídico en distintos cánones, señalando en cada caso la autoridad facultada para ejercer esa potestad, de acuerdo con el nivel al que pertenezca el cargo. Por ejemplo: para los empleos de la rama ejecutiva le corresponde al Presidente de la República (art. 189-14); para los empleos de la rama judicial al Consejo Superior de la Judicatura (art. 257-2); para los empleos del orden departamental a los gobernadores (art. 305-7); y para los empleos del orden municipal a los alcaldes (art. 315-7).

La Corte se referirá solamente a los empleos de la rama ejecutiva, por ser éstos los comprendidos por la norma demandada. Dice así el artículo 189-14 de la Carta:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“...

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.”

El Presidente de la República no tiene un poder absoluto en el ejercicio de esta atribución,

pues ella se encuentra limitada por lo dispuesto en la ley, lo que significa que esa competencia es “condicionada y sujeta a las definiciones normativas de la ley, que puede establecer no sólo principios y reglas generales para su definición, sino, también, imponer elementos específicos que la orienten y encaucen”<sup>1</sup>. De otra parte, deben respetarse los derechos fundamentales, en especial los de los trabajadores, los principios de eficiencia, moralidad y eficacia del servicio público y el interés general, entre otros.

Así las cosas, la supresión de los empleos surge como resultado del proceso de modernización del Estado y de la necesidad que tiene éste de reestructurar algunos entes con el fin de lograr mayor eficiencia y una eficaz prestación del servicio público que le ha sido asignado. También podría, en principio, justificarse cuando su fin esté dirigido a reducir la burocracia administrativa, controlar el gasto público, moralizar la administración o hacerla más eficaz, etc., labor que debe realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

Sobre este mismo punto conviene recordar lo expresado por la Corte en la sentencia C-479/92 :

“El Estado, en el sentir de la Corte, debe asumir la tarea de adecuar su estructura a las circunstancias que hoy le exigen eficiencia y celeridad en el cumplimiento de las múltiples responsabilidades que le competen.

El Estado moderno necesita tecnificarse para brindar a los gobernados plena garantía en el sentido de que controle los diversos factores de carácter económico y social que debe atender para cumplir el papel que le corresponde en orden a obtener el bienestar de la comunidad. Eso es imposible si no se cuenta con mecanismos aptos para diseñar, en el corto y en el largo plazo, una planificación que, más allá del simple diagnóstico de necesidades, indique los medios a través de los cuales -en los distintos órdenes- se orientará una acción coordinada de las agencias estatales para atenderlas, señalando las prioridades y las metas propuestas, dentro de un contexto adecuado al desarrollo integral.”<sup>2</sup>

#### 5.2.4 La estabilidad de los empleos de carrera

Es cierto que la carrera administrativa otorga a los empleados escalafonados en ella estabilidad en el empleo, pero ello no significa que el Estado deba mantener indefinidamente

los cargos creados a pesar de que existan evidentes razones y necesidades que justifiquen la supresión de algunos. Es que “esa estabilidad, no significa que el empleado sea inamovible, como si la administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa...”<sup>3</sup>

El derecho adquirido a la estabilidad en el empleo de que gozan quienes pertenecen a la carrera administrativa, “no impide que la administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.”<sup>4</sup>

Resulta de una claridad meridiana que al ordenarse la supresión de un empleo se ocasiona, sin lugar a duda, un daño a quien lo venía desempeñando; perjuicio que el Estado está en la obligación de reparar, porque “si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (arts. 150-7 y 189-14 de la C.P.), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. art. 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio del titular y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 de la C.P.). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (art. 2o. de la C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado social de derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral...” Pero incluso en casos como el de la supresión, “el empleado protegido por la carrera tiene derecho a la reparación del daño causado, puesto que él es titular de unos derechos adquiridos de contenido económico que debió ceder por la prevalencia del interés general.”<sup>5</sup>

### 5.2.5 El caso concreto

En el literal c) del artículo 7o. de la ley 27 de 1992, objeto de demanda, no se ordena suprimir empleos de carrera administrativa, como parece entenderlo el demandante, simplemente se enuncian algunas de las situaciones administrativas que dan lugar al retiro del empleado del servicio, dentro de las cuales se contempla la supresión del empleo; precepto que debe interpretarse en concordancia con lo dispuesto en el párrafo del mismo artículo, que dice: “El retiro del servicio por cualquiera de las causales previstas en el presente artículo, conlleva el retiro de la carrera administrativa y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo el literal c)” (Resalta la Corte). Significa lo anterior que cuando se ha suprimido un empleo de carrera administrativa quien lo venía desempeñando no queda excluído automáticamente de la misma y, por consiguiente, no pierde los derechos que de ella se derivan.

Y esto se explica por que en el artículo 8o. del ordenamiento acusado, el legislador atendiendo claros principios de justicia, equidad y, especialmente, el perjuicio que se le causa al trabajador cuyo cargo se suprime, le otorga dos opciones, una de las cuales habrá de escoger, a saber: 1.- recibir una indemnización, o 2.- acogerse al trato preferencial contenido en el decreto 2400 de 1968, que le concede la posibilidad de vincularse a un cargo similar, siempre y cuando se encuentre vacante o provisto en calidad de provisionalidad. Pero si transcurridos seis meses no se ha podido revincular al empleado se debe proceder al pago de la indemnización.

En este orden de ideas, considera la Corte que no le asiste razón al demandante, pues el precepto legal impugnado no vulnera el artículo 125 Superior, ya que es esa misma disposición la que autoriza al legislador para señalar causales distintas a las consagradas en la Constitución que dan lugar al retiro del servicio de un empleado de carrera.

Tampoco es válido sostener que la supresión de empleos de esa especie lesiona el derecho a la estabilidad porque, como se explicó en el punto 5.2.5 de este proveído, ella no significa la inamovilidad del trabajador; además, el Presidente de la República por razones de interés general está plenamente autorizado por la misma Carta (189-14) para adoptar medidas de esa índole en la rama ejecutiva, siempre y cuando su finalidad sea lograr la eficiencia y eficacia de la función pública, determinación que, se reitera, debe regirse por claros criterios

de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y respeto por los derechos de los trabajadores.

No se presenta tampoco la alegada infracción del derecho al trabajo, porque el Estado no está obligado a mantener indefinidamente un empleo para evitar el daño o perjuicio que se le pueda ocasionar a quien lo viene desempeñando, a pesar de justificarse su abolición por ser innecesario o inoperante, pues el interés general en estas situaciones es el que debe prevalecer.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**R E S U E L V E :**

Declarar EXEQUIBLE el literal c) del artículo 7o. de la ley 27 de 1992

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sent. C-262/95 M.P. Fabio Morón Díaz

2sent. C-479/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martinez Caballero.

3. ibidem.

4Sent. C-527/94 M.P. Alejandro Martinez Caballero.

5sent. C-527/94 M.P. Alejandro Martinez Caballero.