

Sentencia C-094/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Indemnización por supresión de cargo de carrera

IHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos concretos

Referencia: expediente D-3077

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2o. parcial del artículo 39 de la Ley 443 de 1.998.

Actor: Julián Alberto Arias Martínez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil uno(2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Julián Alberto Arias Ramírez, demandó el parágrafo 2o., parcial, del artículo 39 de la Ley 443 de 1.998, “por el cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.”.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.320, del 12 de junio de 1.998, y se subraya lo demandado, de acuerdo con el auto admisorio respectivo:

“LEY 443 DE 1.998

(junio 11)

por medio de la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

Artículo 39. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

(...)

Parágrafo 2o. En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación. Los términos de caducidad establecidos en el Código Contencioso Administrativo para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se contarán a partir de la declaratoria de nulidad del acto administrativo que originó la supresión del empleo.

(...)”

III. LA DEMANDA

El accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la parte subrayada de la norma transcrita, pues considera que la misma es violatoria de los artículos 13, 29, 53, 89, 93 y 229 de la Constitución Política, con base en las razones que se resumen a continuación:

El libelista manifiesta que el artículo 39 de la Ley 443 de 1.998, cuyo parágrafo ha sido demandado en forma parcial, establece en favor de los empleados de carrera administrativa, en caso de supresión de sus cargos, el derecho a optar entre la incorporación en un cargo de igual categoría y recibir una indemnización. Pero, indica que la frase demandada, al otorgarle al acto que contiene la indemnización mérito ejecutivo y los mismos efectos jurídicos de una conciliación, impide al empleado atacar ante la jurisdicción contencioso administrativa el acto que suprimió su cargo.

En efecto, define los efectos reales de tal disposición manifestando que la misma, excluye a los empleados públicos de carrera administrativa de la posibilidad de hacer uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A., art. 85), pues el carácter de conciliación prejudicial dado al acto que reconoce la indemnización que recibe el funcionario lo inhabilita para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Igualmente, señala que las opciones dadas por el artículo 39, acusado parcialmente, van en contravía de la realidad socio económica colombiana, pues el alto índice de desempleo obliga a aceptar la indemnización que se ofrece, en vez de acudir a la justicia para reclamar los posibles perjuicios que la supresión del cargo produzca. A su vez, manifiesta que la equiparación del acto que contiene la indemnización con una conciliación contradice la naturaleza de ésta última, ya que en aquel no existe acuerdo de voluntades, discusión, o forma de contradecir sus consideraciones y, en cambio, es la administración la que unilateralmente las impone. Por último, considera que se vulnera la protección dada por la Constitución y la ley a la estabilidad de los empleados de carrera administrativa y, en esa forma, se impide el ejercicio del único medio de defensa de éstos contra los abusos de la clase dirigente, pues ningún acto administrativo está exento de errores y si el mismo causa perjuicios, el afectado debe mantener la posibilidad de acudir a la justicia.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye que la norma acusada transgrede el derecho a la igualdad de los empleados de carrera, al excluirlos de la posibilidad, de todos los ciudadanos, de acceder a la justicia; al debido proceso, pues desnaturaliza la figura procesal de la conciliación; así como al derecho irrenunciable de los trabajadores de acudir a las instancias judiciales y a participar en las decisiones de la administración que los afecten (C.P., art. 53); finalmente, señala que cercena el acceso a los medios de defensa (C.P., art. 89), limita el libre ejercicio de derechos consagrados en tratados internacionales (C.P., art. 93) y no garantiza el acceso de los ciudadanos a la justicia (C.P., art. 229).

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La apoderada del Departamento Administrativo de la Función Pública, acude al proceso de la referencia, sin realizar ninguna solicitud específica, en los términos que se sintetizan en seguida:

Inicia su intervención transcribiendo apartes de la Sentencia C-370 de 1.999, en la que se declaró exequible el derecho, consagrado en el artículo 39 de la Ley 443 de 1.998, que tiene el empleado de carrera administrativa, a quien se le suprime el cargo, a recibir el pago de una indemnización cuando no opta por reintegrarse a un cargo equivalente al que desempeñaba.

La apoderada también reproduce segmentos de la Sentencia C-642 de 1.999 que declaró inexecutable la expresión "...y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación.", aquí demandada, por vulneración de los derechos a la autonomía, al debido proceso y al acceso a la justicia.

Por último, recuerda que los empleados de carrera, en su calidad de servidores públicos, tienen derechos y deberes consagrados en la Constitución y en la ley y que su retiro puede obedecer a una calificación no satisfactoria de su desempeño, a la violación del régimen disciplinario o a otras causales previstas en la ley, entre otras, la supresión de su cargo por la autoridad competente.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante Concepto No. 2315, recibido el 15 de septiembre de 2000 en la Secretaría de la Corte Constitucional, interviene en el presente proceso exponiendo las consideraciones que a continuación se resumen:

En primer lugar, advierte que en la Sentencia C-642, del 1o. de septiembre de 1.999, ésta Corporación se pronunció de fondo sobre la avenencia o no con la Constitución de la expresión "...y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación.", encontrándola inexecutable, por lo que concluye que sobre dicha frase ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (C.P., art. 243), y solicita que con respecto de la misma se decida estarse a lo resuelto en la citada providencia.

Ahora bien, en relación con la frase, que después del anterior examen resta, "En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo...", indica que, si bien fue demandada, los cargos expuestos por el actor se reducen a la impugnación de los efectos de conciliación dados al acto administrativo en que consta la indemnización, sin formular reproche de constitucionalidad

alguno que permita examinarla y tomar una decisión, por lo que solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre el aparte transcrito.

Finalmente, y para hacer claridad sobre la expresión de la cual se solicita la inhibición, recuerda que en relación con los cargos formulados contra la indemnización a favor de los empleados de carrera administrativa cuyos cargos sean suprimidos, prevista en el artículo 39 de la Ley 443 de 1.999, la Corporación los encontró infundados y en consecuencia declaró exequible la norma en la Sentencia C-370 de 1.999.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

1. Cosa juzgada constitucional en relación con las expresiones “y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación”

En el auto que admitió la presente demanda contra el párrafo 2º (parcial) del artículo 39 de la ley 443 de 1998 “por la cual se expiden normas sobre la carrera administrativa”, se exceptuó expresamente dicho aparte de la norma por haber sido objeto de la sentencia C-642 de 1999 con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, la cual declaró su inexequibilidad.

Por lo que la Corte simplemente retoma este aspecto para señalar que el objeto específico de esta decisión se reduce al análisis de constitucionalidad del aparte restante del parágrafo objeto de la demanda es decir “en el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que esta conste prestará mérito ejecutivo”.

1. Cosa juzgada constitucional en relación con la indemnización prevista en el artículo 39 de la ley 443 de 1998.

Allí se dijo:

“Así las cosas, la indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que el Estado le ocasiona al empleado público perteneciente a la carrera administrativa con ocasión de la supresión del cargo que venía desempeñando, sin interesar que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio”².

No sobra señalar, como se dijo en la sentencia citada que:

“(...) es preciso aclarar que como el aparte demandado del artículo 39 de la ley 443 de 1998, es simplemente la expresión “o a recibir indemnización”, la Corte no se pronuncia sobre la constitucionalidad de la delegación, que en la misma norma se consagra, a favor del Gobierno Nacional para fijar los términos y condiciones de aquella y sobre la cual los demandantes no hacen reparo alguno”³

En la medida en que este aspecto relativo a la posibilidad de recibir una indemnización, ya fue objeto de decisión, resultaría superfluo entrar a discutir aquí este aparte del párrafo, objeto del auto admisorio de la demanda.

En efecto, existiendo cosa juzgada material sobre la posibilidad de recibir una indemnización como resarcimiento por el daño causado por la supresión del cargo, en el presente proceso y en relación con la expresión “en el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba”, debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-370/99.M.P. Carlos Gaviria Díaz, que declaró la constitucionalidad de dicha indemnización.

1. Decisión inhibitoria en relación con la expresión “el acto administrativo en que esta conste prestará mérito ejecutivo” por ausencia de cargo concreto contra ella.

Finalmente, la Corte debe declararse inhibida en relación con el aparte restante es decir “el acto administrativo en que esta conste prestará mérito ejecutivo”, por cuanto el

accionante no hizo expresa mención de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

El actor centró en efecto toda su argumentación en el ataque a la expresión ya declarada como inconstitucional por la Corte, según la cual “dicho acto tendría los mismos efectos de una conciliación”, retomando en buena parte los argumentos que fueron estudiados en la sentencia C-642 de 1999. Dejando así sin sustento su demanda contra el aparte mencionado del paragrafo objeto de este proceso, a saber: “el acto administrativo en que esta conste prestará mérito ejecutivo”. el cual debe leerse dentro de la proposición jurídica completa es decir “en el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba el acto administrativo en que esta conste prestará mérito ejecutivo”.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha sido constante para exigir “la existencia de acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal”. Por consiguiente, si el actor no cumple ese requisito y se limita a efectuar una “formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición”, ello impide que “se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”⁴. Y esto precisamente es lo que sucede en el presente caso.

VII. DECISION

Por todo ello la Corte debe en primer término, estar a lo resuelto en relación con la expresión “en el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba” contenida en el párrafo 2º del artículo 39 de la ley 443 de 1998, por existir cosa juzgada material en relación con tal indemnización, la cual fue declarada constitucional en la sentencia C-370/99 con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.

De otra parte debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la expresión restante de dicho párrafo 2º del artículo 39 de la ley 443 de 1998, es decir: “el acto administrativo en que esta conste prestará mérito ejecutivo”, por ausencia de cargos contra ella.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

1. ESTAR A LO RESUELTO en la sentencia C-370/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz, en relación con la expresión “en el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba” contenida en el párrafo 2º del artículo 39 de la ley 443 de 1998.

1. Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la expresión “el acto administrativo en que esta conste prestará mérito ejecutivo” contenida en el párrafo 2º del artículo 39 de la ley 443 de 1998.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ley 443 de 1998 Artículo 39. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. (...) (Las *itálicas* no son del texto)..

2 Sentencia C-370/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencia C-447 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.