Sentencia C-1341/00

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Contabilización de términos de caducidad

ACTO ADMINISTRATIVO-Legalidad/ACTO ADMINISTRATIVO-Nulidad

ACTO ADMINISTRATIVO-Decaimiento

ACTO ADMINISTRATIVO-Pérdida de fuerza ejecutoria

NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO-Supresión del empleo/ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Nulidad de acto de supresión del empleo

NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO-Indemnización por supresión del empleo

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Supresión del empleo e indemnización

ACTO ADMINISTRATIVO-Distinción entre supresión de empleo e indemnización

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Inmediatez y efectividad

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL-Indemnización

ESTABILIDAD LABORAL IMPERFECTA-Alcance

NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO-No es condición previa para cuestionar indemnización por supresión del empleo

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Controversia de decisiones

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Liquidación de indemnización por supresión empleo de carrera

Referencia: expediente D-2915

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2º (parcial) del artículo 39 de la Ley 443

de 1998.

Actor: Federico Eduardo Bula Barreto

Magistrada Ponente (E):

Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil (2000)

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

El ciudadano Federico Eduardo Bula Barreto, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial del parágrafo 2º del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, "por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones".

El Despacho del suscrito magistrado Sustanciador, mediante Auto del diez (10) de abril de 2000, decidió admitir la demanda presentada, por lo cual se ordenaron las comunicaciones de rigor, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda es el que se subraya, según aparece publicada en el Diario Oficial N° 43.320 del 12 de junio de 1998:

“LEY 443 DE 1998

(junio11)

(…)

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.”

La parte de la norma transcrita que se encuentra entre paréntesis fue declarada inexequible mediante Sentencia C-642 de 1999 de la Corte Constitucional (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 2º, 89, 158, 228 y 229 de la Constitución Política de Colombia.

Fundamentos de la demanda

Señala primeramente el actor que la disposición acusada vulnera el principio de unidad de materia que dispone el artículo 158 fundamental. Indica que la Ley 443 debió limitarse a regular el sistema técnico de administración de personal, garantizar la eficiencia de la

administración pública y regular todo aquello que se refiera al ingreso, permanencia y ascenso en los empleos de carrera administrativa, sin poder entrar a regular temas tratados en los códigos, como el término para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el Código Contencioso Administrativo.

El demandante sostiene que el aparte legal impugnado convierte en obligatoria la acción de nulidad del acto administrativo que reestructura la entidad y origina la supresión del cargo pues "solamente cuando se agote tal procedimiento y se obtenga la declaratoria de nulidad del acto de contenido general, se puede ejercer otra acción que de suyo es independiente". Debido a lo anterior, aduce, se está contrariando el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 228 C.P.) al menoscabar el carácter autónomo que tiene el ejercicio del derecho de acción y por ende vulnerar el derecho al debido proceso del sujeto pasivo de la norma.

Por otra parte, según el demandante la independencia que debe caracterizar la función judicial, además de entenderse como autonomía respecto de las demás ramas del poder, se puede entender como la posibilidad de que se ejerzan autónomamente las diferentes acciones judiciales consagradas en nuestro ordenamiento.

Finalmente, afirma que la norma atenta contra la economía procesal y contra la prevalencia del derecho sustancial, imponiendo al afectado la obligación de interponer dos acciones distintas para hacer valer su derecho. Igualmente, esta falta de economía procesal afecta la correcta administración de justicia, pues entorpece la función del juez como protector de los derechos de los administrados frente a la actividad de la administración.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio del Justicia y del Derecho

El ciudadano GUILLERMO CEREN VILLORINA, actuando en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, y el ciudadano JOSE CAMILO GUZMAN SANTOS, en su calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, dentro de la oportunidad procesal prevista, presentaron escritos de intervención en defensa del aparte legal demandado solicitando, en consecuencia, que se declare exequible.

Fundamentan los intervinientes su solicitud en que la ley 443 de 1998 también “se refiere a temas distintos pero conexos a la materia de la carrera administrativa” como lo es que la caducidad de los términos para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho está relacionada con las garantías legales para la materia objeto de la ley. Así, entendida la unidad de la ley como un todo sistémico, la norma acusada se encuentra en concordancia con el cuerpo normativo que la contiene, sin hacer referencia a ningún otro aspecto del análisis de constitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El procurador general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del aparte legal acusado.

Luego de hacer un breve resumen sobre los fundamentos constitucionales de la carrera administrativa, señalando que el “Constituyente de 1991 se preocupó porque el ingreso, permanencia y desvinculación de las personas en los cargos públicos se hiciera exclusivamente con fundamento en sus méritos”, el Ministerio Público señaló que “para efectos del retiro del servicio de los empleados que se encuentran inscritos en carrera administrativa, existe un régimen especial” que “busca la estabilidad y la permanencia en el mismo, siempre y cuando (…) aquel no incurra en alguna causal de las previstas por el legislador que amerite su desvinculación, o cuando se suprima el cargo de carrera o la entidad”.

El concepto fiscal interpreta la norma en comento como una forma de revivir el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto que establece la indemnización, en los casos en que el acto que suprimió el empleo haya sido declarado nulo. Explica que de acuerdo con la formulación original del parágrafo, el acto en que se estableciera la indemnización otorgada al empleado surtiría los efectos de una conciliación y por lo tanto quedaría cobijado como cosa juzgada. De acuerdo con dicha formulación, la única manera en que el afectado o la administración podían demandar el acto en el que se establecía la indemnización era si previamente se declaraba la nulidad del que originaba la supresión del cargo. Sin embargo, prosigue, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-642 de 1999 declaró inexequible la expresión “y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación”, con lo cual se permite tanto a la administración como a los

afectados, demandar la nulidad y el restablecimiento del derecho del acto mediante el cual se establece la indemnización, sin necesidad de demandar previamente la nulidad del acto que suprimió el empleo. Ante tal posibilidad, prosigue, carece de sentido que el término de caducidad se contabilice a partir de la declaratoria de nulidad del acto que origina la supresión del empleo. Al respecto afirma que "no existe fundamento para tomar como punto de referencia la fecha de declaratoria de nulidad del acto que suprimió el empleo, toda vez que esta decisión es independiente de la acción que puede interponer el trabajador o la Administración en contra del acto que reconoce la indemnización y, por tanto, es evidente su inconstitucionalidad".

Por otra parte, dice, es posible afirmar que "la norma resulta razonable para aquellos casos en los que se pretenda atacar el acto que reconoce la indemnización, con fundamento en la desaparición del acto que suprimió el empleo. Sin embargo, en esta hipótesis, también se transgrede la Carta Política, pues de una parte, la norma establece la posibilidad de demandar el acto que reconoció la indemnización, a fin de obtener el reintegro del funcionario, no obstante que éste ya obtuvo el pago por parte de la Administración, con lo cual se atenta contra el interés público y se desconoce la independencia propia de las acciones judiciales contencioso administrativas." A lo anterior agrega que dicha interpretación atenta contra la seguridad jurídica, pues la administración ante la expectativa indefinida de que se demande en cualquier momento la nulidad y el restablecimiento del derecho contra el acto que ordena la indemnización a favor del empleado inscrito en carrera administrativa.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Planteamiento del problema

1.

1. La regla general, contenida en el Código Contencioso Administrativo, establece que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca cuatro meses después del día siguiente a la notificación del acto definitivo (artículo 136, en concordancia con los arts. 51, 62 y 135 del C.C.A.). Entre tanto, para los destinatarios de la norma demandada, el término de caducidad empieza a correr, ya no a partir del acto que define la situación jurídica que podría llegar a ser objeto de una controversia judicial, sino desde la declaratoria de nulidad del acto que originó la supresión de los empleos, es decir, el acto de fusión o supresión de la entidad, organismo o dependencia, traslado de funciones o modificación de la planta de personal. Sin embargo, per sé, el establecimiento de una excepción respecto de la regla general sobre la iniciación del término de caducidad no constituye per-sé un problema de constitucionalidad en el presente caso.

2. Con todo, la disposición demandada, al establecer que dicho término de caducidad empieza a correr a partir de la declaratoria de nulidad del acto de supresión, tiene un efecto que sí requiere un análisis de constitucionalidad. Si bien la norma no implica estrictamente que para demandar el acto de indemnización el mismo empleado deba demandar previamente el acto que suprime la entidad o dependencia –como lo afirma el accionante-, sí presupone que este último acto haya sido declarado nulo. Esta declaratoria de nulidad puede tener su origen en una demanda que haya interpuesto otro empleado o la administración. En todo caso, de conformidad con la redacción de la disposición, quienes pretendan instaurar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto en que conste la indemnización, deben atenerse a lo que disponga el juez contencioso respecto del acto que originó la supresión del empleo, y sólo podrían instaurarla en el evento de que se declare la nulidad mencionada.

3. Es necesario entonces que la Corte evalúe si el efecto de la disposición demandada sobre los empleados que hubieran optado por la indemnización es una restricción razonable y proporcional a la luz del ordenamiento constitucional. Esto es, si el legislador puede exigir que se declare la nulidad del acto que originó la supresión de los empleos para que se pueda interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto de indemnización. De no ser así, la norma acusada habrá de ser declarada inexequible, pues les representa una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia a los empleados de carrera administrativa cuyos empleos se supriman. Para llevar a cabo tal análisis de razonabilidad, es necesario saber si entre el acto que origina la supresión de los

empleos y aquel en el que consta la indemnización, existe una relación de conexidad que justifique el efecto que tiene la disposición demandada. Al tratarse de la posibilidad de instaurar una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el análisis de dicha relación debe tener en cuenta, tanto lo referente a la validez o nulidad de cada acto, como los efectos que el restablecimiento tiene respecto de los derechos individuales en cada caso.

4. El acto que origina la supresión de los empleos constituye el fundamento jurídico inmediato de aquel que determina la indemnización, y de la anulación de aquel puede originarse la pérdida de fuerza ejecutoria y el denominado decaimiento de este último, según lo establece el numeral 2º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, la validez se predica respecto de cada acto individualmente considerado y, por lo tanto, los dos actos son autónomos en lo que a ese atributo se refiere. En efecto, la legalidad de los actos administrativos es un atributo que se predica de cada uno de ellos individualmente considerado y, por lo tanto, el fenómeno del decaimiento no opera automáticamente, ni produce su nulidad. Consecuentemente, al demandar la nulidad de un acto, el decaimiento no es una pretensión válida para su anulación. En ese orden de ideas, en el presente caso, la nulidad del acto que origina la supresión de los empleos no se puede extender a aquel que determina la indemnización. Como lo ha dicho el Consejo de Estado, el decaimiento no es un motivo de anulabilidad del acto, sino de pérdida de fuerza ejecutoria, por lo tanto, sólo es alegable por vía de excepción cuando se pretende ejecutar. Refiriéndose al particular, dicha Corporación ha determinado:

"No existe en el derecho colombiano una acción autónoma declarativa del decaimiento de un acto administrativo o que declare por esa vía la pérdida de su fuerza ejecutoria. El decaimiento de un acto administrativo es sólo un fenómeno que le hace perder fuerza ejecutoria, con otros que enumera el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo; y por lo tanto, su declaración conforma una excepción, alegable cuando la administración pretende hacerlo efectivo."

"Así no podrá pedirse, como acción, que el juez declare que el acto ha perdido fuerza ejecutoria por decaimiento; pero sí podrá excepcionar por la pérdida de esa fuerza, cuando la administración intente hacerlo cumplir en ejercicio del privilegio de la ejecución de oficio. Sucede en este punto algo similar a lo que ocurre cuando la administración intenta el cobro coactivo de una obligación que consta en un acto administrativo al cabo de cinco años de

estar en firme, puesto que el ejecutado podrá alegar la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, con apoyo en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, tal como lo acepta reiteradamente la jurisprudencia de esta corporación"

"En Colombia en el estado actual de su legislación, se repite, no existe acción que permita pedirle al juez, por ejemplo, que declare o bien la prescripción derivada de un acto administrativo o bien la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo."

"(…)"

"Los casos de pérdida de fuerza ejecutoria buscan impedir que la administración le dé cumplimiento a los actos administrativos y no son ni pueden ser causales de nulidad de los mismos. Aquí tampoco pueden confundirse los fenómenos de validez con los de eficacia" (resaltado fuera de texto) Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto junio 28 de 1996 (C.P. Carlos Betancur Jaramillo)

A su vez, en otra oportunidad estableció:

"5. Como su nombre lo indica, dicha figura está referida específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, cual es la de la ejecutividad del mismo, es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obedecimiento, tanto por parte de la administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda …"

"Dentro de las cinco circunstancias o causas de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, está la invocada por las actoras, esto es, la desaparición de sus fundamentos de derecho (num. 2º, art. 66 cit.), cuya ocurrencia para nada afecta la validez del acto, en cuanto deja incólumne la presunción de legalidad que lo acompaña, precisamente el atributo de éste que es el objeto de la acción de nulidad. Por lo mismo, tales causales de pérdida de ejecutoria, vienen a ser situaciones posteriores al nacimiento del acto de que se trate, y no tienen la virtud de provocar su anulación." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 4490 de febrero 19 de 1998 (C.P. Juan Alberto Polo Figueroa)

5. Lógicamente entonces, si la nulidad se predica respecto de cada acto en particular, sin que ésta sea comunicable, los fundamentos para alegarla respecto del acto de supresión

deben ser diferentes a aquellos que dan origen a la solicitud respecto del acto de la indemnización. Esto implica que en el evento de que el acto de supresión sea válido, los empleados no podrían demandar el acto de indemnización, por considerar que tienen derecho a una mayor. Sin embargo, tratándose de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, el problema se debe ver, además, a partir de la naturaleza propia de las solicitudes de restablecimiento del derecho en cada uno de los dos casos, es decir, partir de los efectos particulares que se pretenden con la interposición de cada una de ellas.

6. La declaratoria de nulidad del acto que origina la supresión del empleo tiene como efecto retrotraer la situación jurídica de la entidad al estado anterior a su expedición. Por lo tanto, la anulación devolvería el estado de cosas a como se encontraba antes de la respectiva fusión, supresión de la entidad, organismo o dependencia, traslado de funciones o modificación de la planta de personal. Consecuentemente, el restablecimiento del derecho conculcado conduciría, en la medida en que fuera posible, al reintegro del empleado accionante en el cargo original, con el pago de los salarios dejados de percibir y la declaración de que no hubo solución de continuidad. De no ser posible el reintegro, habría lugar a una reparación. Por otra parte, la declaratoria de nulidad del acto en el que consta la indemnización tiene como efecto la declaración de que la cuantía no fue fijada de conformidad con lo que legalmente le corresponde recibir al empleado. En tal caso, con el "restablecimiento" del derecho en realidad se pretende el reconocimiento de la cuantía por la cual el empleado tiene derecho a ser indemnizado.

7. Las anteriores diferencias respecto de las pretensiones que se tienen al demandar uno u otro acto fueron analizadas por la Corte Constitucional, en la mencionada Sentencia C-642 de 1999. En dicha oportunidad, esta Corporación se pronunció determinando que el legislador no puede impedir que el empleado o la administración acudan a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir la indemnización fijada unilateralmente por la administración, aun en el caso de que su titular la hubiera aceptado o recibido. Por otra parte, dicha Sentencia también estableció que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto que da origen a la supresión del empleo presupone pretensiones diversas de las que pueden surgir de la demanda instaurada contra el acto que establece la indemnización. Al respecto dijo:

“Tampoco el pago de la indemnización puede conducir a solucionar el conflicto a que da lugar el acto de supresión del cargo. Por lo tanto, no excluye la posibilidad de demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues éste por si mismo da origen al ejercicio de pretensiones diversas de las que pueden surgir de aquéllas, como son la declaración de nulidad del acto y el consiguiente restablecimiento del derecho lesionado.” Sentencia C-642 de 1999.

8. De todo lo anterior surgen dos conclusiones sobre la relación entre el acto de supresión de los empleos y el que determina la indemnización:

a. Se trata de actos cuya nulidad depende de factores diferentes e independientes.

a. Los dos actos producen efectos distintos y, por lo tanto, también lo son las pretensiones de restablecimiento del derecho al demandar cada uno de ellos.

3. Análisis de constitucionalidad: el derecho de acceso a la administración de justicia en relación con la estabilidad laboral

Es necesario determinar entonces si, dado que la nulidad de los actos opera individualmente respecto de cada uno, y, dado que las pretensiones de restablecimiento del derecho son distintas, puede el legislador válidamente supeditar la posibilidad de instaurar la acción de nulidad y restablecimiento contra el acto de indemnización, a que se anule el acto que origina la supresión del empleo.

9. La Corte Constitucional, en Sentencia 037 de 1996, que efectuó el análisis de constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, recogiendo su jurisprudencia anterior, calificó el derecho de acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental de aplicación inmediata. Además, expresó que una de sus características esenciales es la efectividad. Esta Corporación lo anotó en los siguientes términos:

“Como se expresó en el acápite anterior, el derecho de todas las personas de acceder a la

administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (Art. 1o y 2o C.P).”

“El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados1. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales2, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.”

10. El derecho de acceso a la administración de justicia implica un deber correlativo del Estado de promover las condiciones para que el acceso de los particulares a la administración de justicia sea efectivo, comprometiéndose a hacer realidad los fines que le asigna la Constitución. Esta teleología constitucional debe ser el punto de partida y el criterio de valoración de la regulación legal sobre las cuestiones que atañan el derecho de acceso y la correspondiente función de administración de justicia.

11. La protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas es un requisito indispensable para la legitimación de la actividad del Estado. Por lo tanto, en la evaluación de la regulación del acceso a la administración de justicia no es indiferente el valor constitucional de los bienes, derechos o intereses que se pretendan proteger. En el presente caso, la norma acusada esta regulando la potestad de los empleados de carrera administrativa de controvertir judicialmente las indemnizaciones a que tengan derecho debido a la supresión de sus empleos.

12. El reconocimiento del trabajo como derecho fundamental de las personas y, en particular, de quienes se encuentran inscritos en carrera administrativa, implica que, una afectación de la estabilidad laboral, aun cuando tenga una justificación constitucional, es una carga por la cual se debe compensar adecuadamente al trabajador. En efecto, como la ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, la potestad de reformar la administración y, correspondientemente, la de suprimir empleos, tiene un sólido fundamento constitucional, en el principio consagrado en el artículo 209 según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales. Sin embargo, la validez del ejercicio de esta función, a través de los actos administrativos que para el efecto expida la administración no debe afectar el derecho de los empleados de carrera administrativa de recibir una indemnización adecuada, pues si bien no es absoluta, la estabilidad laboral constituye una expectativa legítima.

13. La indemnización dada al empleado que ha sido desvinculado de su puesto de trabajo constituye el reconocimiento del derecho que tiene a la estabilidad laboral. A pesar de que el ejercicio de este derecho no es pleno, pues, como se dijo, debe ceder frente a situaciones que comprometan intereses públicos concretos, que requieran modificar la administración central, adecuándola a las necesidades de la sociedad, esta carga no puede conllevar su total desconocimiento. Por ello, la Corte ha determinado que, en tales casos se tiene derecho a una "estabilidad laboral imperfecta," materializada mediante una indemnización. Al respecto, la Corte ha establecido:

"Así entendida, la cláusula de reserva se erige en un desconocimiento frontal de la garantía de estabilidad laboral que reconoce la Carta Política de manera expresa en el artículo 53 superior. En efecto, si bien esta garantía no reviste un carácter absoluto, por cuanto no significa un derecho del trabajador a permanecer indefinidamente en el cargo, concretándose tan sólo en el contenido de continuidad y permanencia que deben revestir las relaciones obrero-patronales, si involucra la necesidad de pagar una indemnización cuando dichas expectativas de permanencia resultan ser injustificadamente defraudadas. De esta manera, para la Corte la terminación puede considerarse respetuosa del mencionado derecho de rango superior, aunque no obedezca a una de las causales de justa terminación consagradas por la ley, siempre y cuando se reconozca la correspondiente indemnización por despido injustificado." Sentencia C-003 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

14. Si se tiene en cuenta que la indemnización es una protección imperfecta a la estabilidad laboral, no resulta razonable restringir la potestad de cuestionarla por vía judicial, que tienen los empleados de la carrera administrativa. Esto resulta vulneratorio del derecho de acceso a la administración de justicia y, así mismo, de la obligación del estado de proteger el trabajo, como derecho y como valor fundamental de la sociedad. Así, mediante la anulación del acto que origina la supresión de los empleos, como una condición previa para poder cuestionar la indemnización, se está imponiendo una carga irrazonable, que no encuentra justificación en la necesidad de defender la seguridad jurídica o en la de imprimirle un carácter definitivo a las decisiones de la administración. Por el contrario, dentro del marco de un Estado social de derecho, en el cual la actuación del Estado se legitima mediante el reconocimiento de los derechos y aspiraciones de las personas, se debe garantizar a los individuos la posibilidad de controvertir sus decisiones y de hacerlo responsable por sus actuaciones y omisiones, garantizando el acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución, pues "sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991" (Sentencia T-476 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz). Por lo tanto, debe esta Corte reiterar su jurisprudencia sobre la potestad que tiene el empleado de cuestionar la liquidación de la indemnización hecha por la administración en este caso, que determinó:

"La circunstancia de que el empleado reciba la indemnización, no excluye los posibles conflictos que se puedan presentar con la administración, derivados de circunstancias atinentes a los factores que deben tenerse en cuenta para liquidarla. Así es factible que el empleado cuestione la liquidación en razón del tiempo de servicios o de los factores salariales tenidos en cuenta para llevarla a cabo; si ello ocurriere es evidente que tenga la posibilidad para reclamar el pago de las sumas de dinero que considere se le adeuden y que no estén comprendidas dentro de la indemnización reconocida por la administración, acudiendo inicialmente a la vía gubernativa y luego a la acción contencioso administrativa." Sentencia C-642 de 1999.

15. Por otra parte, esta restricción del derecho de acceso a la administración de justicia,

cuyo ejercicio está circunscrito a la pretensión de modificar el monto de la indemnización resulta violatoria del artículo 25 de la Constitución, por cuanto implica un desconocimiento del deber estatal de protección especial al trabajo en sus diversas modalidades. En sí, esta restricción de la posibilidad de demandar judicialmente la reliquidación de la indemnización, implica, en la práctica, su incuestionabilidad por la vía jurisdiccional y, en tal medida, la norma demandada está impidiendo que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sirva para la protección del derecho a la estabilidad laboral imperfecta de los empleados pertenecientes a la carrera administrativa.

16. Teniendo en cuenta que los anteriores motivos, por sí mismos dan lugar a la inexequibilidad de la norma demandada, la Corte considera innecesario pronunciarse sobre los demás cargos esgrimidos contra ella y por lo tanto, se abstendrá de hacerlo.

Por lo anterior, la Corte declarará la inexequibilidad de la norma acusada.

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la segunda frase del parágrafo 2º del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, que dice "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."

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-1341/00

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria, adoptada por la Sala Plena de la Corporación en el asunto de la referencia, procedo a exponer las razones de mi aclaración de voto a dicha decisión, en los siguientes términos:

1. El artículo 39 de la Ley 443/98 regula los derechos de los empleados de carrera administrativa en caso de supresión de los cargos de que 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, en el sentido de que podrán ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

El parágrafo 2 de esta norma en su versión original estableció lo siguiente:

"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".

Observa la Corte, que el aparte normativo que aparece entre paréntesis fue declarado inexequible por la Corte mediante la sentencia C-642/993, y que el segmento subrayado corresponde a lo que fue declarado inexequible por la Corte en la sentencia objeto de mi aclaración de voto.

1. Comparto lo decidido por la Corte en la parte resolutiva, en cuanto declaró inexequible la segunda frase del parágrafo 2 del art. 39 de la ley 443/1998, en cuanto desconoció el derecho de las peresonas al acceso a la administración de justicia, así como el deber estatal de asegurar la protección especial al trabajo en sus diferentes modalidades.

1. Pero no comparto la motivación de la sentencia, en relación con los siguientes aspectos:

Se dice en la sentencia que la declaratoria de nulidad del acto de supresión de los empleos "puede tener origen en una demanda que haya interpuresto otro empleado o la administración".

Al respecto conviene anotar, que los actos de supresión de empleos en una entidad pública pueden ser objeto de la acción pública de nulidad, instaurable por cualquier persona, en defensa del orden jurídico abstracto, o de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que promueva la persona legitimada y lesionada directamente en su derecho.

En concepto del suscrito, la expresión declarada inexequible es una norma de carácter general que regulaba los términos de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en relación con actos administrativos derivados de los actos de supresión de empleos. Por lo tanto, no comparto los razonamientos contenidos en la parte motiva de la demanda en el sentido de que la norma se refería exclusivamente a los actos administrativos que reconocen y liquidan la indemnización a favor de los empleados.

En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto a la aludida sentencia.

Fecha ut supra,

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

1 Cfr. Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 5. Sentencia No. T-173 del 4 de mayo de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-006/92, T-597/92, T-348/93, T-236/93, T-275/93 y T-004/95, entre otras.