C-642-99

Sentencia C-642/99

INDEMNIZACION A EMPLEADOS DE CARRERA POR SUPRESION DEL CARGO

El deber de indemnizar encuentra fundamento constitucional, en el hecho de que el empleado público de carrera administrativa 'es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada, según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajador, como el resto del tríptico económico –del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo 20 transitorio de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas, en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado.' "De otra parte, dicho resarcimiento del daño encuentra también apoyo en el artículo 90 del estatuto superior, que conmina al Estado a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas".

CONCILIACION-Naturaleza

La conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de particulares.

ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE INDEMNIZACION Y CONCILIACION-Inconstitucionalidad

No le es dable al legislador dictar reglas en virtud de las cuales por voluntad de una de las partes se imponga a otra la conciliación de un conflicto. La norma acusada, en cierta manera habilita a la administración para imponer la solución de un conflicto que, como se dijo no existe, por la sola circunstancia de que ésta le reconozca la indemnización prevista en la ley. En consecuencia, si la administración es parte interesada en el conflicto no puede ella misma intervenir en el proceso de conciliación, y mucho menos para imponerlo; aunque no se descarta la posibilidad que se asigne la solución del conflicto por la vía de la conciliación a un órgano de aquélla imparcial e independiente. En la forma como esta redactada la disposición acusada y por virtud del efecto de cosa juzgada que tiene el referido acto al parecer se excluye dicha posibilidad de demandar, aun en el evento en que se hubiera decretado una indemnización que no era procedente o en una cuantía que no corresponda a la que en realidad debe reconocerse.

Referencia: Expediente D-2290

Norma Acusada:

Parágrafo segundo del artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

Actor: Antonio Eduardo Bohórquez Collazos

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1º) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la sentencia correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano Antonio Eduardo Bohórquez Collazos, contra algunos apartes del parágrafo segundo del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, afirmando su competencia con fundamento en el artículo 241-5 de la Constitución Política.

II. NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el parágrafo del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, destacando en negrilla el aparte normativo acusado.

LEY 443 DE 1998

Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa

y se dictan otras disposiciones.

Parágrafo 2º. En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que esta 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.

Según el demandante la disposición acusada vulnera los artículos 1, 2, 13, 25 y 53 de la Constitución Política. El concepto de la violación se expone de la siguiente manera:

El texto acusado es equívoco porque da lugar a dos interpretaciones: que el empleado, una vez opte por la indemnización, o la reciba, no puede reclamar contra el monto de la misma, porque la ley le confiere a estos actos el valor de una conciliación; o bien que, al aceptar la indemnización, se descarta la posibilidad de que pueda ejercitar la correspondiente acción judicial contra el acto administrativo que suprimió el cargo.

Las situaciones descritas tienen como consecuencia la vulneración del numeral 6º del artículo 40 de la Constitución, en virtud del cual todo ciudadano tiene derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, así como el preámbulo en cuanto señala como elementos fundantes del orden constitucional, la justicia y la igualdad, la filosofía solidaria y social del Estado Social de Derecho, el principio de la efectividad y garantía de los derechos, el derecho al trabajo en condiciones de dignidad y de justicia y los principios mínimos protectores de este derecho.

Igualmente considera el demandante que la norma acusada desatiende las directrices constitucionales del deber estatal de protección al trabajo, pretende convertir en renunciable lo que no es, y desconoce el principio de estabilidad en el empleo y de igualdad ante las cargas públicas.

En efecto, expresa en algunos de los apartes de la demanda el actor:

"En el ejercicio de sus funciones y competencias todas las estructuras estatales sin excepción, están obligadas a beber de la dignidad humana, que representa su principalísimo deber y la esencia de su finalidad última, y en consecuencia todas sus actuaciones deben dirigirse de manera inequívoca al respeto a ella. El actuar contrario a ese precepto, le hace merecedor de la necesaria sanción que el mismo ordenamiento jurídico ha dispuesto".

(…..)

"Pues resulta a todas luces indigno el que se ponga contra la pared a quien acaba de cercenársele su fuente de subsistencia y trascendencia, forzándole o a renunciar a recibir una indemnización –producto del estado solidario- por haber perdido su empleo, o a renunciar a una de las garantías de mayor trascendencia para la humanidad como lo es poder acudir a la autoridad jurídica a fin de buscar preservar o garantizar un derecho fundamental como el trabajo, que es mucha veces conculcado, por el patrono privado o público, gracias a artimañas irregulares y violatorias del orden jurídico".

"Esto que ante una situación real de crisis económica no sólo no dota al ordenamiento de las herramientas jurídicas aptas para la defensa idónea del sagrado derecho a trabajar, sino que, mas grave aún niega su compromiso de ampararle al establecer lo que en últimas es una opción forzada contra el afectado: Renunciar a la herramienta judicial de defensa y restablecimiento del derecho superior cercenado, so pena de no recibir una modesta suma de dinero producto de la faz que debe mostrar un estado social de derecho, como tal solidario. Razón suficiente para que ya no figure en el ordenamiento".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada, en consideración a los siguientes planteamientos:

– La Constitución protege el trabajo en todas sus modalidades y frente a todas las personas, de manera que esa protección se extiende desde luego a los servidores públicos. En ese sentido se pronuncian los artículos 53 y 125 de la Constitución, con fundamento en los cuales se consagra el principio de estabilidad en el empleo. Particularmente esa prerrogativa

beneficia a quienes desempeñan empleos de carrera.

– “Se consagra el principio del mérito como determinante del ingreso, permanencia, promoción y retiro del cargo, razón por la cual, además de ser el servidor público un sujeto protegido, es también un sujeto sometido a controles estrictos que lo hacen más responsable de su desempeño laboral y ético”.

Conforme a lo establecido por el artículo 125 constitucional, el retiro de los servidores en cargos de carrera puede obedecer a una calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo, a la violación del régimen disciplinario, o a otras causales previstas en la Constitución o la ley.

Precisamente los artículos 37 y 39 de la ley 443 de 1998 consagraron otro caso de retiro del servicio de un empleado de carrera, como es la supresión del cargo.

La autoridad facultada para suprimir empleos debe obrar dentro de ciertos parámetros de racionalidad. Por lo tanto, “la administración no puede imputar las consecuencias negativas de sus propias determinaciones a los sujetos pasivos directos o indirectos de estas decisiones, que si bien son lícitas, pueden resultar lesivas de los derechos fundamentales de las personas”. Por ello, una vez suprimido el cargo la ley dispone que el empleado en carrera puede optar por ocupar un cargo similar al que antes desempeñaba o recibir la condigna indemnización por el daño ocasionado.

El artículo 39 de la ley 443/98 consagra dos mecanismos dirigidos a reparar el daño causado a los servidores de carrera, por la supresión del cargo, como consecuencia de la eliminación o fusión de entidades, organismos o dependencias, el traslado de funciones de una entidad a otra, o de la modificación de plantas de personal. La primera consiste en la incorporación a empleos equivalentes y, cuando ello no fuere posible, la segunda opción es la del reconocimiento y pago de una indemnización (art. 39, inciso 2, numerales 1 y 4).

Según el artículo 66 de la ley 446 de 1998 el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta en que consta la conciliación presta mérito ejecutivo. En consecuencia, una vez ejecutoriado el acto que reconoce la indemnización no es posible instaurar acción alguna contencioso administrativa tendiente a discutir el monto de la indemnización.

De conformidad con el parágrafo 2º del artículo 39 de la ley 443, la indemnización “no impide que el empleado de carrera ejercite una acción judicial contra el acto administrativo por medio del cual se ha suprimido el cargo, como parece entenderlo el demandante”.

“Asi las cosas, no es acertada la interpretación del actor en el sentido de que los efectos jurídicos que se le otorgan al acto administrativo en que consta la indemnización impiden que el empleado, luego de recibir la indemnización, puede ejercitar una acción de nulidad de restablecimiento de derecho contra el acto administrativo que suprimió el cargo. Ya que es claro, de conformidad con el análisis anteriormente realizado, que el contenido normativo de la disposición acusada distingue claramente entre el acto administrativo en que consta la indemnización y el que origina la situación del empleo, contra el cual procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, expresamente consagrada en el parágrafo 2, la que debe ejercerse en los términos señalados en el art. 136 del Código Contencioso

Administrativo, modificado por el art. 44 de la ley 446 de 1998".

"Finalmente, el otorgar efectos de cosa juzgada al acto en que conste que el empleador recibió o eligió la indemnización, no tiene reparo alguno de índole constitucional, puesto que al igual que acontece con el instituto de la conciliación, se fundamenta en un acuerdo voluntario que celebran las partes intervinientes, en el cual renuncian al agotamiento ordinario de la vía gubernativa."

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Planteamiento del problema jurídico.

Con fundamento en los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante y el concepto del Procurador General de la Nación, que pide la declaración de exequibilidad de la norma acusada, corresponde a la Corte resolver los siguientes interrogantes:

¿Es constitucional que el legislador le atribuya el valor de conciliación al acto administrativo en que consta la indemnización que debe reconocerse al empleado a quien se le suprime el cargo de carrera que viene desempeñando, cuando opta por el pago de aquélla o la recibe?.

¿Si la conciliación prevista en la norma acusada implica que, en razón del valor de cosa juzgada de aquélla, el empleado no puede luego de habérsele reconocido o recibido la indemnización demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto administrativo que ordenó la supresión del cargo, o el acto en que se reconoce la indemnización?.

¿En fin, si la norma acusada viola las disposiciones invocadas por el actor o cualquier otro precepto de la Constitución, al imponer a los empleados que optan por la indemnización o la reciben, por la vía de la conciliación, la renuncia a la acción contencioso administrativa y, naturalmente, al acceso a la justicia?.

2. La solución al problema.

2.1. El inciso primero del art. 39 de la ley 443/98 consagra como derechos del empleado de carrera administrativa, en caso de supresión del cargo, el de optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir una indemnización en los términos y condiciones que haya establecido el Gobierno Nacional.

La Corte, en la sentencia C-370/991, declaró exequible el aparte normativo de dicha disposición referente al derecho que tiene el empleado de carrera administrativa, a quien se le suprime el cargo, de recibir el pago de la indemnización, cuando no opta por reintegrarse a un cargo equivalente al que desempeñaba.

Dijo la Corte, en lo pertinente, en la referida sentencia:

"No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no

obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, 'no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en le 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. (…….)'2"

"El derecho a la estabilidad, '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.'3"

"La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, vr.gr. por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores".

"Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, por que '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 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 y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 C.P.). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (art. 2 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.'4"

"El deber de indemnizar encuentra fundamento constitucional, en el hecho de que el empleado público de carrera administrativa 'es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada, según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajador, como el resto del tríptico económico –del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su

titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo 20 transitorio de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas (art. 13 C.N.), en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado.'5"

"De otra parte, dicho resarcimiento del daño encuentra también apoyo en el artículo 90 del estatuto superior, que conmina al Estado a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas".

2.2. Hecha la precisión anterior, en relación con la constitucionalidad del derecho reconocido al empleado de carrera para optar por el pago de la indemnización en el caso de la supresión de su cargo, debe la Corte analizar si se adecua a la Constitución la previsión contenida en la norma acusada, en cuanto asimila a conciliación el acto de voluntad del empleado de optar por el pago de la indemnización o recibirla, unido a su reconocimiento por la administración.

– La Corte en la sentencia C-160/996 se refirió ampliamente a la institución de la conciliación, en los siguientes términos:

"3.1. La conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de particulares".

"Como caracteres esenciales que informan la conciliación se destacan los siguientes:

a) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes. Por consiguiente, es de la esencia de la conciliación que las partes en conflicto, con la intervención del conciliador, lleguen a un acuerdo que o bien implica el reconocimiento o la aceptación por una de ellas de los posibles derechos reclamados por la otra, o la renuncia recíproca de pretensiones o intereses que se alegan por aquéllas".

"b) La conciliación constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia. En este último evento, se constituye en una causal de terminación anormal del proceso".

"d) La conciliación es un mecanismo útil para la solución de los conflictos, porque: 1) ofrece a las partes involucradas en un conflicto la posibilidad de llegar a un acuerdo, sin necesidad de acudir a la vía del proceso judicial que implica demora, costos para las partes y congestión para el aparato judicial; 2) constituye un mecanismo alternativo de administración de justicia que se inspira en el criterio pacifista que debe regir la solución de los conflictos en una sociedad; 3) es un instrumento que busca lograr la descongestión de los despachos judiciales, asegurando la mayor eficiencia y eficacia de la administración de justicia, pues

éstas se aseguran en mayor medida cuando a la decisión de los jueces sólo se someten las causas que están en capacidad de resolver oportunamente y sin dilaciones".

"e) La conciliación tiene un ámbito que se extiende a todos aquellos conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no se encuentre limitada por el ordenamiento jurídico. En tal virtud, bien puede éste señalar los casos en los cuales válidamente se puede restringir la facultad de conciliar. Naturalmente, no debe confundirse la institución de la conciliación, con el contrato de transacción de estirpe estrictamente privada, que se gobierna por reglas especiales".

"f) La conciliación es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador en varios aspectos, tales como: las autoridades o sujetos competentes para intervenir en la actividad de conciliación y las facultades de las cuales disponen; las clases o tipos de conciliación admisibles y los asuntos susceptibles de ser conciliados; las condiciones bajo las cuales se pueden presentar peticiones de conciliación; los trámites que deben sufrir dichas peticiones; la renuencia a intentarla y las consecuencias que se derivan de ello; la audiencia de conciliación, la formalización del acuerdo total o parcial entre las partes o la ausencia de éste y la documentación de lo actuado".

"3.2. El artículo 116 de la Constitución en forma excepcional autoriza a los particulares para que puedan ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, y dentro de los límites que determine la ley".

"La preocupación de la Asamblea Nacional Constituyente por crear un sistema alterno al de la jurisdicción, informalista, ágil, eficaz, eficiente, y menos costoso dio como resultado, que en la mayoría de los proyectos presentados en su seno, con relación al tema de la administración de justicia, se tomaran en cuenta, las previsiones necesarias con el fin de legitimar constitucionalmente la justicia impartida por árbitros y conciliadores7".

"Conviene observar que la mencionada disposición califica la actividad de conciliación como función de administrar justicia, no obstante que, como se dijo antes, ella no corresponde en sentido estricto a este tipo de función. Sin embargo, la referida calificación podría explicarse bajo la perspectiva de que aquella institución comporta una forma de composición de un conflicto jurídico, que por sus efectos y resultados prácticos se equipara a la solución que resulta del pronunciamiento de la sentencia, luego del trámite procesal correspondiente. De ahí que en nuestro ordenamiento jurídico tradicionalmente se le haya dado a la conciliación el efecto de cosa juzgada".

(….)

"3.4. Corresponde al Congreso de la República en ejercicio de la potestad legislativa de que es titular, según el artículo 150 Superior, crear el marco jurídico regulador de los mecanismos alternativos de solución de los conflictos jurídicos dentro de los límites y márgenes que establece el ordenamiento constitucional".

“Lo anterior, implica un adecuado, prudente y razonable diseño normativo, que patrocine un esquema para la resolución pacifica y negociada de los conflictos jurídicos, en virtud del cual se logre descongestionar los despachos judiciales, se permita alcanzar un uso racional, eficaz y eficiente del aparato judicial, y se cambie la cultura del litigio. Dicho esquema, no puede significar en modo alguno la sustitución total de la jurisdicción del Estado ni la renuncia de éste a dispensar la tutela judicial efectiva que se requiere para hacer efectiva la igualdad en los términos de los incisos 2º y 3º del art. 13 de la Constitución”.

“Además, los mecanismos que se arbitren deben ser portadores de seguridad jurídica, hasta el punto que tengan la virtud de resolver en forma definitiva el conflicto y que no se pueda acudir luego a la vía judicial salvo cuando la solución de éste sea parcial. Ello implica, por consiguiente, que las actuaciones de los árbitros o de los conciliadores, asi como las respectivas decisiones, sean equiparables en cuanto sus efectos a los de una sentencia judicial”.

“La facultad del legislador para establecer los contenidos y procedimientos propios de los mecanismos alternativos no implica renuncia o rompimiento de la unidad de la jurisdicción, ni delegación de la función de administrar justicia sino, una opción que se le ofrece al propio Estado y a los integrantes de la comunidad, para que puedan escoger entre la solución negociada del conflicto o la vía judicial”.

– Según el inciso final del art. 116 de la Constitución, es posible como se admitió en la sentencia últimamente citada, que a través de la conciliación se busque la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario del Estado perteneciente a la Rama Judicial o a la administración, o de particulares.

La Corte interpreta el sentido de la expresión “en el evento en 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”, contenida en el parágrafo del art. 39, bajo el siguiente entendimiento:

Cuando el empleado de carrera a quien se le suprime el cargo da a conocer a la administración su voluntad de optar por la indemnización, ésta expide un acto administrativo en el cual acoge dicha voluntad y liquida el monto de la misma, según las previsiones reglamentarias del Gobierno.

La norma acusada le da a dicho acto administrativo el valor o los efectos jurídicos de una conciliación.

a) Indudablemente que entre el empleado que opta por la indemnización y la administración que debe reconocerla existen intereses jurídicos divergentes, propios de la relación trabajador-empleador. Sin embargo, por si sola la existencia de intereses distintos en cabeza de cada uno de dichos sujetos no supone en estricto sentido la existencia de un conflicto jurídico que se origine en razón de la escogencia de dicha opción por el empleado.

b) El reconocimiento y pago de la indemnización por la administración, simplemente implica la aceptación por ésta de la realización o materialización del derecho que la ley le concede al empleado; pero de allí no puede derivarse que tal acto tenga la virtud de desatar un conflicto

de intereses, por la vía del mecanismo de la conciliación. En efecto, esta supone que existe un conflicto de intereses entre partes y que un órgano judicial o administrativo del Estado o un particular interviene o media en la solución de dicho conflicto, proponiendo si es del caso fórmulas de arreglo del mismo, y dando fe del acuerdo a que lleguen las partes. El órgano que realiza la conciliación, por consiguiente, no puede ser parte interesada en el conflicto.

c) Ni el empleado puede imponer la conciliación a la administración, ni mucho menos ésta a aquél, pues la conciliación es un acto que implica una concurrencia de voluntades de partes que tienen un conflicto para llegar a un acuerdo.

Por las indicadas razones, no le es dable al legislador dictar reglas en virtud de las cuales por voluntad de una de las partes se imponga a otra la conciliación de un conflicto.

La norma acusada, en cierta manera habilita a la administración para imponer la solución de un conflicto que, como se dijo no existe, por la sola circunstancia de que ésta le reconozca la indemnización prevista en la ley.

En consecuencia, si la administración es parte interesada en el conflicto no puede ella misma intervenir en el proceso de conciliación, y mucho menos para imponerlo; aunque no se descarta la posibilidad que se asigne, como se expresó antes, la solución del conflicto por la vía de la conciliación a un órgano de aquélla imparcial e independiente.

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.

También es posible que la administración pueda demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto en que conste el reconocimiento y la orden de pago de la indemnización, cuando considere que ella es lesiva para los intereses públicos.

En la forma como esta redactada la disposición acusada y por virtud del efecto de cosa juzgada que tiene el referido acto al parecer se excluye dicha posibilidad, aun en el evento en que se hubiera decretado una indemnización que no era procedente o en una cuantía que no corresponda a la que en realidad debe reconocerse.

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.

3. En conclusión, por las razones indicadas estima la Corte que la norma acusada viola los derechos a la autonomía, al debido proceso y al acceso a la justicia. En tal virtud, se declarará inexequible el aparte normativo acusado.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión acusada del parágrafo 2º del artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-642/99

ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE INDEMNIZACION Y CONCILIACION (Salvamento de voto)

Señalar normativamente que los efectos del acto administrativo sean similares a los derivados de una conciliación, es distinto a establecer que el primero tenga exactamente ese carácter. El legislador positivo puede, en principio, atribuir consecuencias semejantes a situaciones que no son idénticas pero que bajo ciertos aspectos guardan determinada analogía. En segundo término, la indemnización sólo se reconoce como opción libre del empleado. La posibilidad de este pago constituye una oferta del Estado, que incorpora ciertas consecuencias legalmente previstas, como ocurre en otros ámbitos como en el tributario- declaración de renta- o en el penal- solicitud de sentencia anticipada. Sin embargo, el trabajador bien puede rechazar esta propuesta. La protección del trabajador no puede llegar hasta el punto de restarle firmeza a una opción libremente consentida por el trabajador estatal, cuando éste ha podido discernir y escoger entre distintas alternativas de acción, salvo que se presenten situaciones de engaño.

Referencia: Expediente D-2290

Parágrafo segundo del artículo 39 de la Ley 443 de 1998.

Actor: Antonio Eduardo Bohórquez Collazos

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con el debido respeto me aparto de la decisión mayoritaria. En primer término, señalar normativamente que los efectos del acto administrativo sean similares a los derivados de una conciliación, es distinto a establecer que el primero tenga exactamente ese carácter. El legislador positivo puede, en principio, atribuir consecuencias semejantes a situaciones que no son idénticas pero que bajo ciertos aspectos guardan determinada analogía. En segundo término, la indemnización sólo se reconoce como opción libre del empleado. La posibilidad de este pago constituye una oferta del Estado, que incorpora ciertas consecuencias legalmente previstas, como ocurre en otros ámbitos como en el tributario- declaración de renta- o en el penal- solicitud de sentencia anticipada. Sin embargo, el trabajador bien puede rechazar esta propuesta. La protección del trabajador no puede llegar hasta el punto de restarle firmeza a una opción libremente consentida por el trabajador estatal, cuando éste ha podido discernir y escoger entre distintas alternativas de acción, salvo que se presenten situaciones de engaño. Por lo demás, la norma concede legitimidad al interesado para entablar la acción de nulidad contra el acto administrativo que originó la supresión del empleo y la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Aseguradas de este modo las garantías judiciales

contra lesiones injustas, no resulta en verdad plausible restarle toda certeza y seriedad a esta suerte de arreglos voluntarios.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 M.P. Carlos Gaviria Diaz

2 ibidem

3 C-527/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 C-613/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero

5 C-479/92 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada en C-104/94, C-527/94, C-96/95, C-522/95, entre otras.

6 M.P. Antonio Barrera Carbonell

7 Sesión comisión 4 de abril. Asamblea Nacional Constituyente.