COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/303/15

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/303/15
Expediente	—
Fecha	2014-07-10
Sala	Sala de
Magistrado ponente	MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Subsidiariedad E Inmediatez En La Accion De Tutela
- Accion De Tutela Contra Acto Administrativo
- Modulacion De Los Efectos Temporales De Las Sentencias
- Modulacion Sobre El Contenido Del Fallo
- Excepcion De Inconstitucionalidad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Regla general resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, máxime cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que para la

Texto completo

T-303-15 Sentencia T-303/15 (Bogotá, D.C., Mayo 22) PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA- Requisitos de procedibilidad ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO- Procedencia excepcional cuando amenaza derechos fundamentales/ ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO - Mecanismo transitorio para evitar perjuicio irremediable/ ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO- Mecanismo excepcional y subsidiario La acción de tutela por regla general resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, máxime cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que para la solución de este tipo de asuntos, el legislador consagró en la jurisdicción contenciosa administrativa, las acciones pertinentes para garantizar el ejercicio y la protección de tales derechos. Empero, cuando el accionante demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable que amenace o afecte algún derecho fundamental, la acción de tutela se torna procedente como mecanismo transitorio, hasta tanto la persona acuda dentro de un término perentorio al proceso ordinario correspondiente.

SUPRESION DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS- Recuento cronológico del proceso SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CORTE CONSTITUCIONAL- Efectos La Corte Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, ha tenido diferentes tipos de sentencias, por un lado, están las que establecen inconstitucionalidades retroactivas, inmediatas o diferidas, clasificación que obedece a los efectos temporales de la decisión y, por el otro lado, aquellas que responden al contenido de la decisión, esto se da

cuando la Corte emite providencias condicionadas que pueden ser integradoras, interpretativas o sustitutivas. Lo anterior ha sido denominado “modulación de los efectos de las sentencias”.

MODULACION DE LOS EFECTOS TEMPORALES DE LAS SENTENCIAS- Alcance La regla general en sentencias que declaran la inexequibilidad de una norma es que tiene efectos pro futuro, lo que implica que, una vez notificada la norma, se entiende que la misma sale del ordenamiento jurídico y por lo tanto deja de producir efectos sin modificar las situaciones consolidadas durante la vigencia de la disposición. Lo anterior encuentra su fundamento normativo en el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -Ley 270 de 1996.

MODULACION SOBRE EL CONTENIDO DEL FALLO- Alcance SENTENCIA INTERPRETATIVA O CONDICIONADA- Situaciones en las que se profieren Las sentencias condicionadas o interpretativas se han producido cuando hay una norma que admite varias interpretaciones razonables, siendo algunas de ellas adecuadas a la Carta, pero otras no. Cuando sucede lo anterior, la Corte se ve en la obligación de mantener la disposición acusada en el ordenamiento jurídico pero solo para las interpretaciones que resultan constitucionales, es así, que en la sentencia se limita su aplicación a determinados casos o se establece cuáles son los sentidos de la disposición acusada que se mantienen y cuales son aquellos considerados inexequibles.

SENTENCIAS INTEGRADORAS INTERPRETATIVAS, ADITIVAS Y SUSTITUTIVAS- Técnicas de modulación de los fallos de constitucionalidad Las sentencias integradoras se dan cuando el Tribunal Constitucional decide dejar la norma acusada en el ordenamiento jurídico pero adicionándole un contenido que la hace constitucional. Lo anterior sucede, cuando se constata que la regulación es insuficiente al no haber previsto ciertos aspectos que resultaban necesarios para que la norma se ajustara al contenido de la Carta Fundamental.

Finalmente, nos enfrentamos a un tipo de sentencias en las que la Corte declara inexequible una norma, pero decide sustituir el vacío normativo con una disposición de rango constitucional. Este tipo de sentencias es una mezcla entre el fallo de inexequibilidad y de providencia integradora, y se les denomina sentencias sustitutivas.

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD- Fundamento La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas . En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales… ”.

Esta figura jurídica debe ser entendida como la inaplicación que de un canon se hace en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto en particular, y por ello sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO- Procedencia por cuanto la Contraloría General vulneró los derechos fundamentales de la accionante, al derogar la resolución de nombramiento en vez de inaplicar Decreto Ley en virtud de la excepción de inconstitucionalidad La Contraloría General de la República vulneró el derecho al debido proceso, al trabajo y al mínimo vital de la accionante, al derogar la resolución de nombramiento en vez de inaplicar el Decreto Ley en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, lo que tiene como efecto que los actos administrativos adoptados por la Contraloría en virtud del mismo pierden fuerza ejecutoria. En esa medida la violación al debido proceso se produce por no haberle otorgado recursos a los trabajadores en la Resolución mediante la cual derogó sus nombramientos (artículo 74 CPACA). Lo que llevaría a ordenar a la Contraloría que expida un nuevo acto administrativo en el que le conceda los recursos pertinentes a los accionantes, lo que habilitaría el término para que si lo desea acuda a la Jurisdicción Contenciosa.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO- Orden a autoridades iniciar diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podría ser reubicada la accionante, en un cargo de iguales o similares condiciones al

que ocupaban al momento de su desvinculación Referencia:

expediente T-4.737.132 Fallos de tutela objeto revisión: Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del 18 de septiembre de 2014, que revocó la providencia del 25 de julio de 2014 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.

Accionante: Sonia Novoa Novoa. Accionados: La Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión. Magistrados de la Sala Segunda de Revisión:

Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela. 1.1. Elementos y pretensión [1] . 1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Trabajo -art. 25 C.P., debido proceso –art. 29 C.P., seguridad social - art. 48 C.P ., igualdad -art. 13 C.P., y mínimo vital.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. Desvinculación del cargo que ocupaba en la Contraloría General de la Nación y ausencia de solución a su situación de desempleo, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

1.1.3. Pretensión. Suspender los efectos jurídicos de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 de la Contraloría General de la República, hasta tanto no sea reubicada en una entidad estatal de acuerdo a lo establecido en la Ley 1444 de 2011.

Que se le ordene al Gobierno Nacional emitir un decreto transitorio a fin de subsanar la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 y que adopte la salida jurídica que considere pertinente con el fin de evitar la vulneración de sus derechos fundamentales.

1.2. Fundamentos de la pretensión. 1.2.1. La ciudadana Sonia Novoa Novoa informó que la Ley 1444 de 2011, le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y dictó otras disposiciones [2] .

1.2.2. A través del Decreto 4057 de 2011, se reasignaron funciones, se suprimió el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, procediendo a entrar en proceso de liquidación y se dictaron otras disposiciones. A su vez, dispuso el traslado de las funciones del DAS a otras entidades del Estado, así como la reubicación de los funcionarios.

1.2.3. La accionante fue incorporada a la planta de personal de la Contraloría General de la República con fundamento en el Decreto 2713 de noviembre de 2013, al cargo “técnico administrativo grado 2 ”, con una remuneración de un millón cuatrocientos setenta y siete mil novecientos noventa y seis pesos ($1.477.996), a través del cual se modificó la planta de personal del Departamento Administrativo de Seguridad en supresión, la norma anterior, a su vez, se deriva y fundamenta en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, el cual fue declarado inexequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-386 de 2014.

1.2.4. La Contraloría General de la República expidió la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, a través de la cual derogó las Resoluciones Ordinarias 3279 del 23 diciembre de 2013, 0390 de febrero 13 de 2014, 0398 de febrero 17 de 2014 y la ORD-8117-00829-2014 del 18 de junio de 2014, mediante las cuales se incorporaron a la planta de personal transitoria de la Contraloría los trabajadores que desempeñaban los empleos suprimidos de la planta de personal del DAS, desvinculando del servicio a dichos servidores públicos.

1.2.5. Cuando la accionante fue notificada de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, le ordenaron presentarse en las dependencias del DAS de Bogotá el día 11 de julio de 2014, sin embargo, ese mismo día se dio el cierre definitivo de dicha entidad tal como lo indica el Decreto 4057 de 2011 y sus decretos de prórroga.

1.2.6. La señora Sonia Novoa Novoa considera que con las anteriores decisiones se le están vulnerando sus derechos fundamentales al mínimo vital, debido a que, no cuenta con ningún ingreso de salario o de prestaciones que le permita suplir con sus necesidades y las de su núcleo familiar; al trabajo, puesto que en la Ley 1444 de 2011, se aseguró que a los trabajadores vinculados a las entidades suprimidas, liquidadas, reestructuradas, etc, se les garantizaría la protección integral de los derechos laborales y en consecuencia serían reubicados o reincorporados, situación que en su caso no se está dando.

El derecho a la igualdad, debido que, no se le ha dado el mismo trato y estabilidad laboral que a sus compañeros que fueron vinculados a otras entidades del Estado, tales como la Fiscalía General de la Nación, la Defensa Civil, la Unidad Nacional de Protección, entre otras. Al debido proceso, puesto que la Corte Constitucional en la Sentencia C-386 de 2014, no contempló los efectos que dicha decisión podía tener sobre los trabajadores que habían sido nombrados en la Contraloría y por lo tanto, los dejó totalmente desprotegidos al no haber adoptado una orden encaminada a la protección de sus derechos fundamentales; por último, el derecho a la seguridad social y a la salud, los cuales se vulneraron desde el momento en que quedó desempleada.

1.2.7. Debido a lo anterior, la señora Sonia Novoa Novoa le solicitó al juez de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales invocados, los cuales considera que están siendo vulnerados por la Nación – Departamento Administrativo de Seguridad DAS y por lo tanto, se le restablezcan sus derechos.

De igual forma, solicitó como medida cautelar la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 expedida por la Contraloría General de la República, hasta que sea reubicada en una entidad estatal de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1444 de 2011.

Adicionalmente, que se le ordene al Gobierno Nacional emitir un decreto transitorio a fin de subsanar la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 y evitar la continuidad en la vulneración de sus derechos fundamentales.

2. Respuesta de las entidades accionadas. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, mediante Auto del 14 de julio de 2014, negó la medida provisional solicitada por la ciudadana Sonia Novoa Novoa por no considerarla necesaria pues no evidenció la ocurrencia de un perjuicio irremediable al que estuviera expuesta la tutelante en caso de no adoptar la medida solicitada.

Acto seguido, procedió a admitir la demanda de tutela, a notificar al Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión y a vincular a la Contraloría General de la República y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que en el término de 2 días presentara un informen sobre los hechos que originaron la interposición de la tutela y también para que ejerciera su derecho de defensa y contradicción [3] .

Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, mediante Auto del 21 de julio de 2014, vinculó al Departamento Administrativo de la Función Pública para lo mismo [4] .

2.1. Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión. Mediante informe del 16 de julio de 2014, se dejó constancia que no fue posible notificar al Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, debido a que los funcionarios que están trabajando en dicha entidad pertenecen al Archivo General de la Nación. Sin embargo, dichos funcionarios aseguraron que la correspondencia dirigida al DAS la recibe la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [5] .

2.2. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE [6] y Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP [7] .

Solicitaron (i) desvincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República Nación – DAPRE, por carecer de legitimación en la causa por pasiva; y (ii) negar por improcedente la tutela interpuesta.

La Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública, compartieron argumentos en la contestación de la demanda de tutela.

Manifestaron que solucionar la situación laboral de la señora Sonia Novoa Novoa, es competencia del DAS en supresión y de la Contraloría General de la República en calidad de empleadora, pues no participaron en la expedición de la Resolución ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, a través de la cual la Contraloría derogó las resoluciones mediante las cuales se habían incorporado a la planta de personal transitoria de dicha entidad a los empleados del DAS que sus cargos fueron suprimidos de la planta de trabajadores.

Debido a lo anterior, no tienen la posibilidad de satisfacer la pretensión de la tutelante, consistente en suspender los efectos jurídicos de la mencionada resolución, así como tampoco pueden ordenar su reintegro a la planta de personal del DAS, pues no son empleadores ni nominadores de tal organismo y menos del DAS que ya no existe.

A su vez, aseguraron que no son la entidad encargada de suscribir los decretos de liquidación de las entidades públicas nacionales en desarrollo del artículo 115 de la Constitución, y explicaron el trámite que se ha dado respecto de la liquidación del DAS.

En primer lugar, la Ley 1444 de 2011, le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir el DAS y reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional. A su vez, en el parágrafo 3° del artículo 18 de la mencionada disposición legal, estableció la protección integral de los derechos laborales de las personas que estuvieran vinculadas a las distintas entidades del Estado que fueran reestructuradas, escindidas, liquidadas, suprimidas y fusionadas.

En segundo lugar, el Presidente en ejercicio de tales facultades extraordinarias expidió el Decreto Ley 4057 de 2011, a través del cual suprimió el DAS, en consecuencia dispuso que los empleados de dicha entidad que tenían asignadas funciones que habían sido trasladadas a otras entidades del Estado se incorporaran a las plantas de personal de tales entidades y organismos sin solución de continuidad y en las mismas condiciones de carrera o provisionalidad. Es así que el Gobierno incorporó a más de 5.000 funcionarios del DAS a otras entidades, sin embargo, los que gozaban de fuero sindical o cuyos perfiles no se requerían en dichas entidades permanecieron en la planta de personal del Departamento Administrativo de Seguridad.

En tercer lugar, fue promulgada la Ley 1640 de 2013, que facultó al Presidente para modificar la planta temporal de regalías de la Contraloría General de la República con la finalidad de incorporar a dicha entidad cargos del DAS en liquidación y así unificar la planta de regalías. El artículo 15 de la citada disposición legal le otorgó facultades extraordinarias al Presidente, quien a través del Decreto Ley 2713 de 2013 creó 90 empleos de carácter transitorio en la planta de personal de la Contraloría los cuales fueron provistos con los empleados del DAS.

En cuarto lugar, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-386 de 2014, declaró inconstitucional el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, al considerar que hubo un vicio de trámite en su expedición. Lo anterior, derivó en una inconstitucionalidad consecuencial, lo que implicó que el Decreto Ley 2713 de 2013 también estaba por fuera del ordenamiento legal y por lo tanto, carecía de toda eficacia jurídica, por cuanto desapareció la norma en la que se sustentaba su creación.

Finalmente, la Contraloría General expidió la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, mediante la cual se derogaron las resoluciones que incorporaron a los empleados del DAS en la planta de personal de la Contraloría y por lo tanto, se ordenó el retiro del servicio. Dicha decisión fue notificada de forma personal a cada uno de los funcionarios y se les ordenó presentarse en las instalaciones del DAS a partir del 11 de julio de 2014, fecha que coincidió con el cierre definitivo de esta última entidad, es decir, que no fue posible incorporar nuevamente a dichos servidores a la planta de personal del DAS, debido a que ya no existía jurídicamente la entidad.

De la anterior situación, aseguraron que se puede realizar la siguiente clasificación: (i) los empleados de carrera administrativa, a estos se los dio a escoger entre ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes a los que venían desempeñando o a recibir una indemnización. Si optan por la primera alternativa podrán solicitar ante la Comisión Nacional del Servicio Civil la reincorporación, la cual se dará en un lapso de 6 meses en la rama ejecutiva, de acuerdo con lo previsto en la Ley 909 de 2004. En caso que no se encuentre un empleo equivalente, el trabajador tendrá derecho al pago de la indemnización por la pérdida de los derechos de carrera; (ii) Los empleados que optaron por recibir la indemnización por la pérdida de los derechos de carrera ya sea de manera voluntaria o porque no se les consiguió un empleo equivalente, podrán realizar su reclamación ante la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, debido a que, es la entidad competente para atender las reclamaciones de tipo laboral relacionadas con el DAS y de su fondo rotatorio según lo consagrado en el artículo 9 del Decreto 1303 de 2014 y; (iii) los empleados en nombramiento de provisionalidad y de libre nombramiento y remoción tendrán derecho a los beneficios contenidos en el capítulo II de la Ley 790 de 2002, los cuales señalan:

"•Reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica, el cual consiste en una suma de dinero equivalente a un porcentaje no inferior al cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica correspondiente al cargo suprimido, el cual se pagará en mensualidades durante un plazo no mayor a doce (12) meses, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

•Cotización a la entidad promotora de salud. Durante el período en el cual se reciba el reconocimiento a que hace referencia el artículo anterior, el ex empleado y la entidad empleadora a la cual este estuvo vinculado, pagarán por partes iguales las mensualidades correspondientes al sistema general de la seguridad social en salud, calculadas sobre la suma mensual que se le reconozca al ex empleado.

•Programas para el mejoramiento de competencias laborales. El Gobierno Nacional adoptará, con el concurso de instituciones públicas o privadas, programas para procurar el mejoramiento de las competencias laborales de los ex empleados a que se refiere esta ley.

•Protección especial: no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez" [8] .

Aseguraron, que los anteriores beneficios serán pagados por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, previo cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 790 de 2002.

Finalmente, aseveraron que la acción de tutela interpuesta por la señora Sonia Novoa es improcedente, debido a que, involucra actos administrativos de carácter particular. A su vez, la accionante no logró demostrar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por cuanto puede acudir a las instancias antes señaladas, lo que implica que la negación de sus pretensiones no afecta los derechos invocados.

2.3. Contraloría General de la República [9] . Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela. La Gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República, señaló la importancia del cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional y del acatamiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas. En cuanto a los fallos de constitucionalidad en los que la Corte resuelve declarar inexequible una norma legal, aseguró que la misma no puede ser aplicada y tampoco puede continuar produciendo efectos jurídicos, ya que hacerlo implicaría a una violación directa de la Constitución.

De otra parte, señaló que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 facultó al Presidente de la República para incorporar cargos del DAS en supresión a la planta de personal de la Contraloría General de la República. Con las facultades

otorgadas al Gobierno este expidió los Decretos 2711, 2712, 2713, 2714 y 2715 del 22 de noviembre de 2013.

Posteriormente, la Contraloría con base en el Decreto 2715 de 2013, incorporó a su planta transitoria de personal a algunos empleados del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, entre los cuales se encuentra la accionante.

La Corte Constitucional mediante comunicado de prensa No. 25 del 25 y 26 de junio de 2014, informó que a través de la Sentencia C-386 de 2014, se había declarado inexequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, al hallar en su expedición un vicio de trámite, lo que implicó dejar sin vigencia la norma, prohibiendo su reproducción y aplicación en el ordenamiento jurídico, según lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución. En consecuencia, la Contraloría expidió la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, a través de la cual derogó todas las resoluciones ordinarias, mediante las cuales se había vinculado a su planta transitoria de personal a funcionarios del DAS, ordenando consecuentemente el retiro del servicio de dichos trabajadores, entre los que se encuentra la tutelante.

Una vez la Contraloría acató lo dispuesto en la Sentencia C-386 de 2014, mediante Oficio 2014EE116361 del 10 de julio de 2014, comunicó al Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión las decisiones adoptadas respecto a la desvinculación de 90 funcionarios del DAS que habían sido vinculados a la planta transitoria de dicha entidad. A su vez, el Director del DAS trasladó las comunicaciones remitidas por la Contraloría al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública para lo de su competencia, debido a que, el término para finalizar el proceso de supresión del DAS venció el 11 de julio de 2014, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1180 de 2014.

En cuanto a la interposición de la acción de tutela por parte de la señora Sonia Novoa Novoa, solicitó que la misma sea declarada improcedente, debido que este mecanismo constitucional es excepcional y subsidiario de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, lo que implica que solo es procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo. A su vez, aseveró que la tutela es improcedente para impugnar o controvertir actos administrativos, pues para este propósito esta la jurisdicción contenciosa administrativa.

Finalmente, le pidió al juez de tutela abstenerse de ordenar la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, al ser expedida en cumplimiento de la decisión adoptada en la Sentencia C-386 de 2014 por la Corte Constitucional.

3. Sentencias objeto de revisión. 3.1. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, del 25 de julio de 2014 [10] .

En primer lugar manifestó que si bien el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública no incidieron en la expedición de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, expedida por la Contraloría General de la República y en efecto no tienen competencia para suspender sus efectos jurídicos, si tienen un interés legítimo en las decisiones judiciales de instancia que se adopten respecto de la situación laboral de los empleados del DAS en supresión, razón por la cual no se acogió la solicitud de declarar falta de legitimación en la causa por pasiva.

En segundo lugar, aseveró que de los hechos narrados en la demanda de tutela se observa que la presunta vulneración a los derechos fundamentales de la señora Sonia Novoa deviene de la expedición de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 por parte de la Contraloría, lo que supone realizar un estudio de legalidad sobre dicho acto administrativo, para lo cual el legislador estableció como el mecanismo jurídico idóneo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del CPACA – Ley 1437 de 2011, más aún, si se tiene en cuenta que puede solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acorde con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, e incluso puede solicitar medidas cautelares de urgencia las cuales están contempladas en el artículo 234 de la misma ley. Lo anterior implica que la acción de tutela no

puede desplazar al juez natural de conocimiento y al proceso ordinario, lo que hace que este mecanismo sea improcedente.

Ahora, para determinar si la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio es necesario demostrar la existencia de un perjuicio irremediable, lo cual se acredita al cumplir las siguientes condiciones:

"(1) que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental; (2) de ocurrir no existiría forma de reparar el daño producido; (3) su ocurrencia es inminente; (4) resulta urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en la que se encuentra; y, (5) la gravedad de los hechos es de tal magnitud que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales" [11] .

El Tribunal consideró que en el presente caso no están acreditados los supuestos de inminencia, gravedad y urgencia, pues si bien, la actora aseguró que el despido que se produjo a través del mencionado acto administrativo afecta sus derechos fundamentales invocados, así como los de su hijo menor de edad, también es cierto que no acreditó ni siquiera de manera sumaria su situación económica, así como tampoco su condición de madre cabeza de familia sin alternativa económica, teniendo la obligación de aportar prueba al menos sumaria sobre dichas afirmaciones, pues de acuerdo con la Sentencia T-467 de 2006, la pérdida del empleo no configura, per se, un perjuicio irremediable.

De otra parte y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución los fallos de la Corte Constitucional que sean proferidos en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo que implica que ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de la norma que fue declarada inexequible por razones de fondo, mientras que subsistan las disposiciones que sirvieron para confrontar la norma ordinaria con la Constitución.

De acuerdo con lo expuesto, la tutela se declaró improcedente al considerar que no cumple con el requisito de subsidiariedad ni tampoco se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

3.2. Impugnación [12] . El 12 de agosto de 2014, la ciudadana Sonia Novoa Novoa impugnó la sentencia de primera instancia manifestando que es madre cabeza de familia, que tiene un hijo de 10 años que depende económica y afectivamente de ella y que el sustento económico del hogar depende del salario que percibe como funcionaria pública. Agregó, que tiene 52 años de edad, que lleva trabajando con el Estado aproximadamente 25 años, lo que la pone en condición de prepensionada y le otorga una protección que va encaminada a no frustrar expectativas ciertas en cuanto a lograr alcanzar la pensión de vejez –Sentencia T-623 de 2011.

Aseguró, que la decisión adoptada por la Contraloría de retirar del servicio a los 90 empleados que habían sido vinculados a esta entidad y provenían del DAS desconoce los derechos fundamentales de su núcleo familiar y los de ella, así como los de protección sindical al ser miembro directivo del Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República.

La anterior medida fue tomada con base en el comunicado de prensa del 25 y 26 de junio de 2014 de la Corte Constitucional, mediante el cual se informó que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 fue declarado inexequible a través de la Sentencia C-386 de 2014.

Aseguró la actora que el contenido del comunicado no es suficiente para sustentar la decisión, pues a partir del mismo no es posible saber si la Corte moduló los efectos de la sentencia, tampoco constituye razón suficiente para expedir un nuevo acto administrativo revocando los anteriores, pues para ello es necesario conocer el contenido material y la razón de la decisión, lo que solo es posible cuando la providencia este publicada. A su vez, aseveró que de acuerdo con la jurisprudencia de la misma Corte –Auto 283 de 2009-, los comunicados de prensa tienen un carácter informativo y por ende no son sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales.

De otra parte, informó que otros jueces de tutela que se pronunciaron sobre casos idénticos al suyo, consideraron que se cumplían los presupuestos jurisprudenciales para que la acción de tutela procediera como mecanismo transitorio y en consecuencia ordenaron la suspensión de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014.

3.3. Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del 18 de septiembre de 2014 [13] .

Revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, tuteló los derechos fundamentales de la accionante, ordenó dejar sin efecto la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 de la Contraloría General de la República y proceder a reintegrarla.

La anterior decisión se fundamentó en primer lugar, en asegurar que la acción de tutela es procedente, debido a que, si bien la señora Sonia Novoa cuenta con otro medio judicial para controvertir la resolución mediante la cual fue retirada del cargo, la tutela se convierte en el medio idóneo y eficaz para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues se evidencia que se encuentra ante el inminente riesgo de ver afectados sus derechos al mínimo vital y la vida digna.

De otra parte, es posible asegurar que los funcionarios que en virtud del Decreto 4057 de 2011, no fueron trasladados a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, a la Fiscalía General de la Nación y al Ministerio de Defensa – Policía Nacional y por lo tanto, permanecieron en la planta de personal del DAS, fue debido a que acreditaron la condición de padre o madre cabeza de familia, discapacitado o próximo a pensionarse, es decir, que fueron personas que acreditaron una condición de las que trata el artículo 12 de la Ley 790 de 2002. Posteriormente, la Resolución No. 3279 del 23 de diciembre de 2013 incorporó a dichos funcionarios a la planta temporal de personal de la Contraloría, la cual fue creada mediante el Decreto 2713 de 2013.

Más adelante, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 a través de la Sentencia C-386 de 2014. La regla general sobre las sentencias que declaran la inexequibilidad de una norma, es que sus efectos son ex nunc, es decir, hacia futuro, a menos que el Tribunal Constitucional los module de acuerdo con lo previsto en el artículo 241 de la Carta, situación que en el presente caso no sucedió.

A su vez, aclaró que desde el momento en que fue proferida la ley hasta cuando fue declarada inconstitucional, la misma produjo efectos, tanto es así, que fue expedido el Decreto 2713 de 2013 “Por el cual se establece una planta transitoria de empleos en la Contraloría General de la República” y en desarrollo de este fueron proferidas las Resoluciones Ordinarias 3279 de diciembre 23 de 2013, 0390 de febrero 13 de 2014 y 0398 de febrero 17 de 2014, las cuales al disponer la incorporación de funcionarios en la planta de personal generaron situaciones particulares y concretas en favor de los servidores públicos que no pueden ser desconocidas, máxime, si se tiene en cuenta que la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 no dispuso la modulación de sus efectos.

II. FUNDAMENTOS. 1. Competencia. La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36- [14] .

2. Procedencia de la demanda de tutela. 2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. La accionante considera que las entidades accionadas le vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo -art. 25 C.P., debido proceso –art. 29 C.P., seguridad social - art. 48 C.P ., igualdad -art. 13 C.P., y mínimo vital.

2.2. Legitimación activa. La acción de tutela fue interpuesta por la ciudadana Sonia Novoa Novoa , con fundamento en el artículo 86 [15] de la Carta, el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actué en su nombre.

2.3. Legitimación pasiva. La acción de tutela fue dirigida contra el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, entidad que fue suprimida a partir del 11 de julio de 2014, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1180 de 2014, es decir, que actualmente la entidad no existe, por lo tanto, no está legitimada para actuar.

También fue demanda la Nación, y el juez de primera instancia vinculó a la Contraloría General de la República, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República Nación y al Departamento Administrativo de la Función Pública siendo todas entidades públicas demandables a través de acción de tutela [16] .

2.4. Inmediatez. El acto administrativo atacado por vía de tutela es la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 proferida por la Contraloría General de la República, y la acción de tutela fue interpuesta el 11 de julio de 2014 [17] , es decir, al día siguiente.

2.5. Subsidiariedad. El articulo 86 Superior establece la acción de tutela como un procedimiento constitucional, destinado a la protección de los derechos fundamentales, caracterizada por su carácter residual y subsidiario, esto significa que, sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable [18] .

2.5.1. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha determinado que " el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela responde al carácter expansivo de la protección de los derechos fundamentales respecto de las instituciones que conforman el aparato estatal y, de manera particular, las instancias que ejercen la función pública de administración de justicia. En efecto, la exigencia de este requisito, lejos de disminuir el ámbito de exigibilidad judicial de dichos derechos, presupone que los procedimientos judiciales ordinarios son los escenarios que, por excelencia, están diseñados para garantizar su efectividad, a través de órdenes con contenido coactivo" [19] .

2.5.2. En ese sentido, el legislador estableció en nuestro ordenamiento jurídico distintos mecanismos ordinarios de defensa judicial, que las personas tienen la facultad de utilizar, para (i) solicitar la protección de los derechos de rango legal y, (ii) para solucionar asuntos de orden legal. Por ello, la competencia exclusiva para resolver conflictos en los que estén comprometidos derechos de naturaleza legal, fue asignada en el ordenamiento jurídico a la justicia civil, laboral o contenciosa administrativa según el caso, siendo entonces dichas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos.

2.5.3. En este contexto, la acción de tutela (CP art. 86), fue concebida como un mecanismo reservado a la protección de los derechos constitucionales fundamentales, siempre y cuando, el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, evento en el cual adquiere el carácter de mecanismo principal, o ante la presencia de un perjuicio irremediable, caso en el que a pesar de la existencia del otro medio de defensa judicial, la acción de tutela sea procedente para evitar la consumación de un daño irreparable.

2.5.4. En relación a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se está frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente – esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos –, (b) grave , desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención , en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable [20] .

2.5.5. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos [21] , ya que, para controvertir la

legalidad de ellos están previstas acciones idóneas en la jurisdicción contenciosa administrativa [22] , en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto [23] .

No obstante, la Corte ha admitido que en los casos en que se acredite un perjuicio irremediable, la tutela se torna procedente y habilita al juez constitucional para suspender la aplicación del acto administrativo [24] u ordenar que el mismo no se ejecute [25] , mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

2.5.6. Así entonces, las consideraciones expuestas con antelación permiten colegir que la acción de tutela por regla general resulta improcedente para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, máxime cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que para la solución de este tipo de asuntos, el legislador consagró en la jurisdicción contenciosa administrativa, las acciones pertinentes para garantizar el ejercicio y la protección de tales derechos. Empero, cuando el accionante demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable que amenace o afecte algún derecho fundamental, la acción de tutela se torna procedente como mecanismo transitorio, hasta tanto la persona acuda dentro de un término perentorio al proceso ordinario correspondiente.

2.5.7. Al analizar el presente caso, se evidencia que lo que pretende la señora Sonia Novoa Novoa con la interposición de la acción de tutela es la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 de la Contraloría General de la República, a través de la cual fue desvinculada de la planta de personal de dicha entidad como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

2.5.8. El juez de tutela de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela al considerar que la accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial mediante los cuales puede desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado, como por ejemplo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del CPACA –Ley 1437 de 2011, además puede solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acorde con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, e incluso puede solicitar medidas cautelares de urgencia las cuales están contempladas en el artículo 234 de la misma ley.

2.5.9. Por su parte, el Consejo de Estado revocó el fallo de tutela de primera instancia y, en su lugar, tuteló los derechos de la accionante y ordenó dejar sin efecto la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 de la Contraloría, aduciendo por una parte, que la tutela es el medio idóneo y eficaz para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable lo que llevó a que fuera declarada procedente, y por el otra, aseguró desde el momento en que fue proferida la ley hasta cuando fue declarada inconstitucional, la misma produjo efectos generando situaciones particulares y concretas en favor de los servidores públicos que no pueden ser desconocidas, más aún, si se tiene en cuenta que por regla general las sentencias que declaran la inexequibilidad de una norma, producen efectos ex nunc, es decir, hacia futuro, a no ser que la Corte disponga otra cosa, situación que en este caso no sucedió.

2.5.10. En las circunstancias planteadas, la Sala estima necesario determinar si en este caso se cumple con el requisito de subsidiariedad, o si por el contrario existe un mecanismo de defensa judicial diferente a la acción de tutela para dejar sin efectos el acto administrativo mediante el cual fue despedida la accionante.

Como se señaló en la parte considerativa de esta providencia, el carácter residual de la acción de tutela impide, por regla general, que proceda contra actos administrativos, puesto que, existen en el ordenamiento jurídico otros escenarios procesales idóneos para dirimir las controversias que surjan de la expedición de los mismos. Sin embargo, la misma jurisprudencia constitucional ha reconocido que excepcionalmente, resultará procedente la solicitud de amparo contra las decisiones de la administración, cuando se advierta la configuración de un perjuicio irremediable.

En ese sentido, la acción de tutela resulta improcedente frente a los actos administrativos de despido de funcionarios, en la medida que, el destinatario del acto tiene la posibilidad de ejercer la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del

derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, junto con las medidas cautelares disponibles para dicha acción. Cabe mencionar que, la solicitud de revocatoria directa, se erige como una herramienta que le permite al ciudadano controvertir la decisión de la administración, siempre y cuando, se cumpla con cualquiera de las causales contempladas en el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-.

2.5.11. En el presente caso, si bien la accionante contaba con otro medio de defensa como quedó demostrado anteriormente, lo cierto es que el despido intempestivo le puede generar un perjuicio irremediable, no solo a ella, sino también a su núcleo familiar el cual está compuesto por su hijo que tiene 10 años. La ciudadana Sonia Novoa manifestó que depende económicamente de su trabajo, que de dicho ingreso deriva todo el sustento para su familia, lo que implica que perder el mismo le afecta su derecho al mínimo vital. Además, es madre cabeza de familia y no cuenta con ningún tipo de apoyo por parte del padre del menor.

La Sala considera que la prontitud en la interposición de la tutela demuestra la necesidad de la accionante por obtener una protección de sus derechos.

A su vez, en la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 se evidencia que la accionante ocupaba el cargo “técnico administrativo grado 2”, que de acuerdo con el Decreto 208 de 2014 mediante el cual se fijaron las escalas de remuneración para los empleos de la planta transitoria creada en la Contraloría General de la República, a los que fueron incorporados algunos empleados del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS·en supresión. En el artículo 2, del Decreto 208 de 2014, se fijó como asignación básica mensual para dicho cargo la de un millón cuatrocientos setenta y siete mil novecientos noventa y seis pesos ($1.477.996).

De otra parte, en la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 la Contraloría no les informó a las trabajadores desvinculados sobre la posibilidad de recibir algún tipo de indemnización y tampoco manifestó algo al respecto al responder la acción de tutela, situación que le permite inferir a la Sala que la señora Sonia Novoa fue despedida de manera inmediata y sin contar con la posibilidad de suplir su mínimo vital y el de su familia al menos mientras acudía a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y hacia uso de las medidas cautelares contempladas en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para la Sala, las anteriores condiciones son suficientes para considerar que se está ante la inminencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual la acción de tutela es procedente.

3. Problema jurídico constitucional. Le corresponde a la Sala determinar si ¿la Contraloría General de la República al proferir la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, en cumplimiento de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 a través de la Sentencia C-386 de 2014, vulneró el derecho al trabajo y al mínimo vital de la ciudadana Sonia Novoa Novoa? Para resolver el problema jurídico planteado la Sala (i) realizará un recuento cronológico del proceso de supresión del Departamento Administrativo de Seguridad DAS; y se pronunciará sobre (ii) los efectos de las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional; (iii) la excepción de inconstitucionalidad y; (iv) finalmente se analizara el caso concreto.

4. Recuentro cronológico del proceso de supresión del Departamento Administrativo de Seguridad DAS. 4.1. En virtud de la expedición de la Ley 1444 de 2011, el Congreso de la República en el artículo 18 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias por un lapso de 6 meses para modificar la estructura de la administración pública. En el parágrafo 3° del mismo artículo 18 estableció:

“esta ley garantiza la protección integral de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades del Estado reestructuradas, liquidadas, escindidas, fusionadas o suprimidas. Si fuese estrictamente necesaria la supresión de cargos, los afectados serán reubicados o reincorporados, de conformidad con las leyes vigentes” [26] .

4.2. El Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias expidió el Decreto Ley 4057 de 2011, por medio del cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones.

En el artículo 6° que versa sobre la supresión de empleos y proceso de incorporación se dispuso: (i) el traslado de funciones y la vinculación de los trabajadores en las plantas de personal de los organismos y entidades receptoras de la rama ejecutiva; (ii) la Fiscalía General de la Nación hará la correspondiente incorporación en los empleos que para el efecto se creen en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 1444 de 2011;

(iii) los demás empleos se suprimirán de acuerdo con el plan de supresión que presente el Director de la entidad; (iv) los servidores públicos serán incorporados sin solución de continuidad y en la misma condición de carrera o provisionalidad que ostentaban en el DAS. Los empleados de libre nombramiento y remoción que se incorporen en cargos de carrera, adquirirán la calidad de empleados en provisionalidad; (v) los trabajadores que no sean incorporados a los empleos de las entidades receptoras permanecerán en la planta de empleos del DAS en supresión hasta el cierre de la misma si acreditan las condición de padre o madre cabeza de familia, discapacitado o próximos a pensionarse señaladas en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002. Se les aplicarán los beneficios consagrados en el Capítulo II de la Ley 790 de 2002.

4.3. Posteriormente, fue promulgada la Ley 1640 de 2013, la cual en su artículo 15 dispuso: “ ARTÍCULO 15. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República, incorporar a la Planta de Personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria.

Los costos de las modificaciones no superan las apropiaciones aprobadas con excepción de la incorporación de la Planta del DAS en Liquidación, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público situará los recursos correspondientes que se encuentran presupuestados en la Entidad en Liquidación.” 4.4.

El Gobierno Nacional con base en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, expidió los Decretos Ley 2711, 2712, 2713, 2714 y 2715 de 2013, mediante los cuales se estableció de manera respectiva lo siguiente:

- Adicionar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones.

- Fijar las escalas de asignación básica para la planta transitoria de empleos de la Contraloría General de la República. - Estableció una planta transitoria de empleos en la Contraloría General de la República.

- Estableció las equivalencias entre la nomenclatura y clasificación de empleos del DAS y la de la Contraloría. - Modificó la planta de personal del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Supresión.

Como consecuencia de lo anterior, la Contraloría General de la República profirió las Resoluciones Ordinarias 3279 de diciembre 23 de 2013, 0390 de febrero 13 de 2014, 0398 de febrero 17 de 2014 y ORD-81117-00829-2014 de junio 18 de 2014, mediante las cuales se dispuso la incorporación en los empleos de la planta de personal transitoria de dicha entidad de los trabajadores que desempeñaban los empleos suprimidos de la planta de personal del DAS en supresión.

4.5. Más adelante, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-386 del 25 de junio de 2014, estudió la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 llegando a la conclusión que dicha norma fue introducida al texto del proyecto antecedente durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República, razón por la cual, esta norma solo surtió dos de los cuatro debates que conforme al artículo 157 superior son necesarios para la aprobación de un proyecto de ley, lo que implica una vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible.

Adicionalmente, consideró que se violó el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la carta, en la medida que la norma acusada y su contenido se apartan diametralmente de la temática prevalente en todas las demás disposiciones que integran esta ley. Por lo tanto, declaró inexequible la disposición legal resolviendo lo siguiente:

“ DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013” ”.

4.6. Una vez, fue declarado inconstitucional el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, la Contraloría General de la República, el 10 de junio de 2014 expidió la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 decidiendo retirar del servicio a los trabajadores del DAS que habían sido vinculados a la planta transitoria de dicha entidad a través de las Resoluciones Ordinarias 3279 de 2013 y las 0390, 0398 y ORD-81117-00829-2014 de 2014, debido a que, las mismas habían sido expedidas con base en lo dispuesto en los Decretos Ley 2711, 2712, 2713, 2714 y 2715 de 2013 y, estos a su vez, se fundamentaron en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

El artículo primero de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 dispone: “ deróguense en todas y cada una de sus partes las Resoluciones Ordinarias Nos. 3279 de diciembre 23 de 2013, 0390 de febrero 13 de 2014, 0398 de febrero 17 de 2014 y ORD-81117-00829-2014 de junio 18 de 2014…” La resolución se fundamentó en que de acuerdo con el comunicado de prensa No. 25 y 26 de junio de 2014 a través de la Sentencia C-386 de junio 25 de 2014 fue declarado inexequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, esto implica un efecto temporal que por regla general implica:

“(i) la aplicación general, inmediata y hacia futuro, pero con restrospectividad, y (ii) siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal, estos, que quien produce la norma tiene prima facie, la posibilidad de asignarle efectos temporales distintos de los que sugiere la regla general descrita. Luego aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma. Este efecto temporal, coincide con la noción de los efectos temporales de actos jurídicos, denominados efectos ex nunc. Éstos suponen justamente, efectos inmediatos, hacia el futuro y vinculantes para situaciones jurídicas originadas en el pasado y en curso.

(…)” [27] . A su vez, aseguró que la declaratoria de inexequibilidad trajo consigo el decaimiento legal de los Decretos Ley 2711, 2712, 2713, 2714 y 2715 de noviembre 22 de 2013 y las actos administrativos, es decir, de las resoluciones ordinarias mediante las cuales fueron vinculados a la planta de la Contraloría los exfuncionarios del DAS. Lo que traería el decaimiento legal del acto administrativo al desaparecer un supuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto. En suma, si el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, fue retirado del ordenamiento jurídico, las disposiciones y actos administrativos que se expidieron con fundamento en esta disposición deben correr la misma suerte que dicha norma, es decir, que deviene en su decaimiento legal.

5. Los efectos de las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, ha tenido diferentes tipos de sentencias, por un lado, están las que establecen inconstitucionalidades retroactivas, inmediatas o diferidas, clasificación que obedece a los efectos temporales de la decisión y, por el otro lado, aquellas que responden al contenido de la decisión, esto se da cuando la Corte emite providencias condicionadas que pueden ser integradoras, interpretativas o sustitutivas. Lo anterior ha sido denominado “modulación de los efectos de las sentencias”.

5.1. Modulación sobre el efecto temporal del fallo. La Corte ha producido diferentes tipos de decisiones, de tal manera, ha mantenido en el ordenamiento jurídico leyes demandadas por vicios de forma que son subsanables mientras estos son corregidos, este caso se dio en la Sentencia C-527 de 1994; también le ha dado efectos retroactivos a normas que son

declaradas inexequibles -Sentencia C-037 de 1994-, o incluso ha dispuesto que el fallo solo comienza a tener efectos cuando se haya realizado la notificación a las autoridades interesadas.

Sin embargo, la regla general en sentencias que declaran la inexequibilidad de una norma es que tiene efectos pro futuro, lo que implica que, una vez notificada la norma, se entiende que la misma sale del ordenamiento jurídico y por lo tanto deja de producir efectos sin modificar las situaciones consolidadas durante la vigencia de la disposición. Lo anterior encuentra su fundamento normativo en el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -Ley 270 de 1996 que reza:

“ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

5.2. Modulación sobre el contenido del fallo. Las sentencias condicionadas o interpretativas se han producido cuando hay una norma que admite varias interpretaciones razonables, siendo algunas de ellas adecuadas a la Carta, pero otras no. Cuando sucede lo anterior, la Corte se ve en la obligación de mantener la disposición acusada en el ordenamiento jurídico pero solo para las interpretaciones que resultan constitucionales, es así, que en la sentencia se limita su aplicación a determinados casos o se establece cuáles son los sentidos de la disposición acusada que se mantienen y cuales son aquellos considerados inexequibles.

Por otro lado, encontramos las sentencias integradoras que se dan cuando el Tribunal Constitucional decide dejar la norma acusada en el ordenamiento jurídico pero adicionándole un contenido que la hace constitucional. Lo anterior sucede, cuando se constata que la regulación es insuficiente al no haber previsto ciertos aspectos que resultaban necesarios para que la norma se ajustara al contenido de la Carta Fundamental.

Finalmente, nos enfrentamos a un tipo de sentencias en las que la Corte declara inexequible una norma, pero decide sustituir el vacío normativo con una disposición de rango constitucional. Este tipo de sentencias es una mezcla entre el fallo de inexequibilidad y de providencia integradora, y se les denomina sentencias sustitutivas.

De lo anterior se desprende que la Corte, al estudiar la constitucionalidad de una norma con fuerza de ley, hace un esfuerzo por conservar la disposición en el ordenamiento jurídico y así respetar la labor ejercida por el poder legislativo en sentido amplio. De esta manera, se explica que la Corte haya optado por proferir sentencias condicionadas, interpretativas e integradoras.

6 . L a excepción de inconstitucionalidad. 6.1. La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “ La Constitución es norma de normas .

En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales… ”. Esta figura jurídica debe ser entendida como la inaplicación que de un canon se hace en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto en particular, y por ello sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.

A su vez, la Constitución de 1991 a través del artículo 241 le otorgó de manera específica a la Corte Constitucional la facultad de ejercer el control de constitucionalidad sobre la aplicación de las leyes y además permitió, por vía de excepción, que cualquier autoridad deje de aplicar una norma jurídica cuando considere que es contraria a los postulados de la Carta [28] .

La Sentencia C-122 de 2011 al referirse al control por vía de excepción aseveró que este “control lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución”.

Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no”.

6.2. De lo anterior se desprende que las excepciones de inconstitucionalidad aplicadas por autoridades administrativas o judiciales, o por los particulares en casos concretos, no eliminan la posibilidad que tiene la Corte de realizar el control de constitucionalidad cuando una norma sea demandada, pues las decisiones adoptadas por las otras autoridades no configuran un precedente vinculante para este Tribunal Constitucional .

Es así que, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad cuando la realiza un particular o una autoridad administrativa o judicial, incluso cuando la misma Corte Constitucional lo hace a través de la revisión de las acciones de tutela, tiene efectos solo para el caso en particular, es decir inter partes . Cosa distinta sucede cuando el control proviene de la acción pública de constitucionalidad, pues en este caso se pretende un fin distinto que consiste en que determinado postulado sea declarado por la Corte Constitucional, como contrario a la Carta, entendiendo que el efecto de tal decisión abarcará todas las situaciones posibles, es decir erga omnes.

6.3. La Sentencia T-103 de 2010 aseguró que lo anterior llevaría a aseverar, “que cuando no ha mediado una decisión de control abstracto por parte de la Corte respecto de una norma en particular, la excepción de inconstitucionalidad surge como el mecanismo judicial viable para inaplicar ese precepto a un caso particular, en virtud, justamente, de la especificidad de las condiciones de ese preciso asunto. Por el contrario, de ya existir un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, la aplicación de tal excepción de inconstitucionalidad se hace inviable por los efectos que dicha decisión genera, con lo cual cualquier providencia judicial, incluidas las de las acciones de tutela deberán acompasarse a la luz de la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado”.

7. Caso Concreto 7 .1. La ciudadana Sonia Novoa Novoa informó que la Ley 1444 de 2011, le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública. A su vez, en el parágrafo 3° del artículo 18 de la mencionada disposición legal, estableció la protección integral de los derechos laborales de las personas que estuvieran vinculadas a las distintas entidades del Estado que fueran reestructuradas, escindidas, liquidadas, suprimidas y fusionadas.

Posteriormente fue expedido el Decreto 4057 de 2011, a través del cual se suprimió el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, se dispuso el traslado de las funciones del DAS a otras entidades del Estado, así como la reubicación de los funcionarios.

Más adelante, fue expedida la Ley 1640 de 2013, la cual en su artículo 15 revistió al Gobierno Nacional de precisas facultades extraordinarias para modificar la Planta Temporal de Regalías de la Contraloría General de la República e incorporar a la misma cargos del DAS en liquidación. Con base en el artículo anterior, fue promulgado el Decreto 2713 de 2013, que estableció una planta transitoria de empleos en la Contraloría General de la República, la cual fue provista a

través de las Resoluciones 3279 de 2013, 0390 de 2014, 0398 de 2014 y la ORD-8117-00829-2014 de 2014 con funcionarios del DAS, entre ellos, la señora Sonia Novoa Novoa que fue vinculada en provisionalidad.

El artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, fue declarado inexequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-386 de 2014. En consecuencia, la Contraloría General de la República al considerar que la norma que le otorgaba sustento al Decreto 2713 de 2013, así como a los actos administrativos a través de las cuales se habían vinculado a los ex-funcionarios del DAS a la planta de personal transitoria de la Contraloría, había sido expulsada del ordenamiento jurídico, se producía una inconstitucionalidad consecuencial, lo que implicaba que estos también salían del ordenamiento; debido a lo anterior, la Contraloría expidió la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, a través de la cual derogó las Resoluciones que habían vinculado a los ex-funcionarios del DAS a la Contraloría General retirando del servicio a dichos servidores públicos, entre ellos a la actora.

Cuando a la señora Sonia Novoa Novoa le notificaron la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, le ordenaron presentarse en las dependencias del DAS de Bogotá el día 11 de julio de 201; sin embargo, ese mismo día se dio el cierre definitivo de dicha entidad tal como lo indicaba el Decreto 4057 de 2011. La anterior situación la llevó a instaurar acción de tutela solicitando la protección inmediata de sus derechos fundamentales invocados y el restablecimiento de los mismos 7.2. De lo anterior, se evidencia que una vez la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 a través de la Sentencia C-386 de 2014, la Contraloría General de la República profirió la resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, desvinculando del cargo a todos los ex-funcionarios del DAS.

En primer lugar, es importante resaltar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-386 de 2014, al declarar inconstitucional el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, lo hizo de manera simple, es decir, sin modular los efectos temporales o el contenido de la decisión. Tanto es así, que se limitó a manifestar:

“ DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013” ”.

7.3. Como se manifestó en la consideración 5 de la presente providencia, la Corte cuando lo considera necesario tiene la facultad, por un lado, de modular el contenido del fallo, es decir, emitiendo sentencias condicionadas o interpretativas, integradoras y sustitutivas; o por el otro, puede modular los efectos temporales de la decisión declarando inconstitucionalidades retroactivas, inmediatas o diferidas. En este último caso, cuando la Corte no expresa nada al respecto, se aplica la regla general, que consiste en que la norma que sale del ordenamiento jurídico deja de producir efectos sin modificar las situaciones consolidadas durante la vigencia de la disposición. Lo anterior encuentra su fundamento normativo en el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -Ley 270 de 1996 que reza:

“ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”.

7.4. De lo anterior, la Sala concluye que si bien el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, fue retirado del ordenamiento jurídico, también es cierto que produjo efectos jurídicos desde el momento en que fue expedida la disposición hasta el 25 de junio de 2014 fecha en la que fue retirada del ordenamiento jurídico por medio de la Sentencia C-386 de 2014;

tanto es así, que el Gobierno Nacional con base en la mencionada disposición legal expidió los Decretos Ley 2711, 2712, 2713, 2714 y 2715 de 2013 y, con la finalidad de desarrollar el contenido de los mismos la Contraloría General de la

República profirió las Resoluciones Ordinarias 3279 de diciembre 23 de 2013, 0390 de febrero 13 de 2014, 0398 de febrero 17 de 2014 y ORD-81117-00829-2014 de junio 18 de 2014.

La Sala Considera que hasta tanto la Corte Constitucional no declare la inexequibilidad por consecuencia del Decreto Ley 2713 de 2013, así como de los demás decretos que fueron expedidos en vigencia de la ley de facultades extraordinarias, dichas normas siguen produciendo efectos jurídicos, debido a que el control constitucional que ejerce este Tribunal Constitucional en este tipo de casos no es automático; por el contrario, la jurisprudencia indica que dichas normas deben ser demandadas lo que trae como consecuencia la declaratoria de inconstitucionlidad por consecuencia, pues de lo contrario la decisión de la Corte sería la inhibición.

7.5. De otra parte, la Sala al revisar la motivación para expedir la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, por parte de la Contraloría considera que no corresponde a la realidad constitucional de la sentencia, pues en dicho acto administrativo la entidad le otorga efectos retrospectivos a la declaratoria de inexequibilidad asegurando que:

"(i) la aplicación general, inmediata y hacia futuro, pero con restrospectividad, y (ii) siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal, estos, que quien produce la norma tiene prima facie, la posibilidad de asignarle efectos temporales distintos de los que sugiere la regla general descrita. Luego aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma.

Este efecto temporal, coincide con la noción de los efectos temporales de actos jurídicos, denominados efectos ex nunc. Éstos suponen justamente, efectos inmediatos, hacia el futuro y vinculantes para situaciones jurídicas originadas en el pasado y en curso. (…) 7.6. Ahora, si la Contraloría General de la República consideraba que las resoluciones mediante las cuales había procedido a vincular a los ex- funcionarios del DAS a la planta transitoria de dicha entidad debían ser "derogadas" tal y como lo dispuso en el resuelve de la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014, la Sala considera que este no era el camino jurídico indicado, en primer lugar, porque no hay un procedimiento que permita derogar actos administrativos.

En segundo lugar, debió aplicar la excepción de inconstitucionalidad argumentando que si bien el Decreto Ley 2713 de 2013, que dio origen a la expedición del mencionado acto administrativo, no ha sido declarado inexequible por la Corte Constitucional su aplicación es contraria a la Constitución, por lo tanto, debe ser inaplicado debido a que desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho que le dieron origen.

Lo anterior, implicaría inaplicar el Decreto Ley 2713 de 2013, esto traería como consecuencia que la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 perdió fuerza ejecutoria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 CPACA que reza:

"ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan vigencia". Subrayado fuera del texto. 7.7. De otra parte, la Sala considera que la Contraloría General de la República le vulneró el

debido proceso a la ciudadana Sonia Novoa Novoa al no otorgarle recurso alguno de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 74 del CPACA, de tal manera que pudiera controvertir la decisión adoptada en la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014. Por lo tanto, se le ordenará a la Contraloría General de la República que expida un nuevo acto administrativo en el que le conceda los recursos pertinentes a la accionante, lo que le habilitaría el término para que si así lo desea acuda ante la Jurisdicción Contenciosa.

7.8. Finalmente, y teniendo en cuenta que la Ley 1444 de 2011, en el artículo 18, parágrafo 3°, estableció la protección integral de los derechos laborales de las personas que estuvieran vinculadas a las distintas entidades del Estado que fueran reestructuradas, escindidas, liquidadas, suprimidas y fusionadas, la Sala considera que no es posible acceder a la reubicación de la accionante en la Contraloría puesto que los Decretos que crearon la planta de personal y los cargos son inaplicables en virtud de la declaración de inexequibilidad del artículo 15 de la ley 1640 de 2013. Por lo tanto, la Sala le ordenará al Presidencia de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Contraloría General de la República que inicien un diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podría ser reubicada la accionante, en un cargo de iguales o similares condiciones al que ocupaban al momento de su desvinculación.

7.9. En suma, la Contraloría General de la República vulneró el derecho al debido proceso, al trabajo y al mínimo vital de la ciudadana Sonia Novoa Novoa, al derogar la resolución de nombramiento en vez de inaplicar el Decreto Ley en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, lo que tiene como efecto que los actos administrativos adoptados por la Contraloría en virtud del mismo pierden fuerza ejecutoria. En esa medida la violación al debido proceso se produce por no haberle otorgado recursos a los trabajadores en la Resolución mediante la cual derogó sus nombramientos (artículo 74 CPACA). Lo que llevaría a ordenar a la Contraloría que expida un nuevo acto administrativo en el que le conceda los recursos pertinentes a los accionantes, lo que habilitaría el término para que si lo desea acuda a la Jurisdicción Contenciosa.

III. CONCLUSIÓN. 1. Síntesis del caso. La ciudadana Sonia Novoa Novoa informó que a partir de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, a través de la Sentencia C-386 de 2014, la Contraloría General de la República expidió la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014 a través de la cual derogó las Resoluciones Ordinarias 3279 del 23 diciembre de 2013, 0390 de febrero 13 de 2014, 0398 de febrero 17 de 2014 y la ORD-8117-00829-2014 del 18 de junio de 2014, mediante las cuales se incorporaron a la planta de personal transitoria de la Contraloría los trabajadores que desempeñaban los empleos suprimidos de la planta de personal del DAS y se retiraron del servicio dichos servidores públicos.

2. Decisión. 2.1. L a Sala revoca parcialmente la providencia de segunda instancia en el sentido que declarará procedente la acción de tutela interpuesta por la señora Sonia Novoa Novoa como mecanismo transitorio al considerar que existe un mecanismo judicial idóneo; sin embargo, la tutela es procedente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

2.2. La Sala dejará sin efecto la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, y en consecuencia le ordenará a la Contraloría General de la Nación expedir una nueva resolución en la que le conceda los recursos legales a la ciudadana Sonia Novoa Novoa, de tal manera que pueda controvertir la decisión adoptada y si lo desea posteriormente acuda a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2.3. La Sala le ordenará al Presidencia de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Contraloría General de la República que inicien un diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podría ser reubicada la accionante, en un cargo de iguales o similares condiciones al que ocupaban al momento de su desvinculación.

3. Razón de la decisión. La Corte Constitucional, al ejercer el control de constitucionalidad de las leyes, tiene la facultad de modular los efectos de las sentencias estableciendo límites interpretativos o temporales. Sin embargo, la regla general

en sentencias que declaran la inexequibilidad de una norma es que tiene efectos pro futuro, lo que implica que, una vez notificada la sentencia, se entiende que la misma sale del ordenamiento jurídico y por lo tanto deja de producir efectos sin modificar las situaciones consolidadas durante la vigencia de la disposición. Lo anterior encuentra su fundamento normativo en el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -Ley 270 de 1996.

En segundo lugar, respecto del Decreto Ley expedido procedía su inaplicación en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, lo que tiene como efecto que los actos administrativos adoptados por la Contraloría en virtud del mismo pierden fuerza ejecutoria. En esa medida la violación al debido proceso se produce por no haberle otorgado recursos a los trabajadores en la Resolución mediante la cual derogó sus nombramientos (artículo 74 CPACA). Lo que llevaría a ordenar a la Contraloría que expida un nuevo acto administrativo en el que le conceda los recursos pertinentes a los accionantes.

VI. DECISIÓN. La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR PARCIALMENTE la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del 18 de septiembre de 2014, que revocó la sentencia del 25 de julio de 2014 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, y en su lugar , CONCEDER la tutela del derecho fundamental al trabajo y al mínimo vital de la señora Sonia Novoa Novoa.

SEGUNDO.- Dejar sin efecto la Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, por consiguiente se ordena a la Contraloría General de la Nación expedir una nueva resolución en la que le conceda los recursos legales a la ciudadana Sonia Novoa Novoa, de tal manera que pueda controvertir la decisión adoptada y si lo desea posteriormente acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

TERCERO.- ORDENAR a la Presidencia de la República, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Contraloría General de la República que inicien un diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podría ser reubicada la accionante, en un cargo de iguales o similares condiciones al que ocupaban al momento de su desvinculación. Este proceso deberá adelantarse en un término de dos meses contados a partir de la notificación del presente fallo y la reubicación deberá hacerse efectiva dentro de los seis meses posteriores a la mencionada notificación.

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ GABRIEL E. MENDOZA MARTELO Magistrado Magistrado Con aclaración de voto Con salvamento parcial de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO A LA SENTENCIA T-303/15 VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS- Los actos administrativos son válidos, desde el momento de su expedición y no producen efectos jurídicos o no tienen fuerza vinculante sino a partir de su publicación, tratándose de actos de carácter general, o de su notificación cuando se trat a de actos de carácter particular (Salvamento parcial de voto) La decisión que debía adoptar la Sala no era dejar sin efectos la Resolución, sino ordenar una nueva notificación en la cual se debía informar sobre los recursos que pueden interponerse y de los plazos con que cuenta la accionante para presentarlos, esto habilita a la actora, no solo para interponer los recursos que procedan contra el acto administrativo, sino que además, le permite acudir a la jurisdicción contencioso administrativa dentro del término hábil con el que cuenta para ello. Era esta, a mi juicio, la manera correcta de amparar los derechos conculcados Referencia:

Expediente T-4.737.132 Acción de tutela instaurada Sonia Novoa Novoa contra La Nación, y El Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en supresión.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Mi distanciamiento con la decisión de mayoría en el expediente de la referencia obedece a que los actos administrativos son válidos, desde el momento de su expedición y no producen efectos jurídicos o no tienen fuerza vinculante sino a partir de su publicación, tratándose de actos de carácter general, o de su notificación cuando se trata de actos de carácter particular [29] . De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, en la diligencia de notificación de los actos administrativos se debe entregar al interesado copia íntegra auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y hora, en que ello ocurre e informar sobre los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. Advierte la norma que el incumplimiento de los requisitos exigidos inválida la notificación.

Como quiera que el proyecto del cual discrepo señala que existe un mecanismo judicial idóneo y encuentra que fue vulnerado el debido proceso administrativo por parte de la Contraloría General de la República, al no conceder los recursos pertinentes a la accionante, debo precisar que conforme con las precedentes manifestaciones, la decisión que debía adoptar la Sala no era dejar sin efectos la Resolución ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, sino ordenar una nueva notificación en la cual se debía informar sobre los recursos que pueden interponerse y de los plazos con que cuenta la accionante para presentarlos, esto habilita a la actora, no solo para interponer los recursos que procedan contra el acto administrativo, sino que además, le permite acudir a la jurisdicción contencioso administrativa [30] dentro del término hábil con el que cuenta para ello. Era esta, a mi juicio, la manera correcta de amparar los derechos conculcados.

Fecha ut supra, GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado [1] Acción de tutela presentada el 11 de julio de 2014, por la ciudadana Sonia Novoa Novoa contra la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión. (Folios 1 al 6 del cuaderno No.

1). [2] Afirmación realizada por la accionante en los hechos de la demanda de tutela (Folio 2 del cuaderno No. 1) [3] Auto del 14 de julio de 2014. (Folios 19 al 23 del cuaderno No. 1).

[4] Auto del 21 de julio de 2014. (Folios 76 al 77 del cuaderno No. 1). [5] Informe de notificación. (Folio 25 del cuaderno No. 1). [6] Departamento Administrativo de la Presidencia de la República Nación - DAPRE. (Folios 31 a 36 del cuaderno No. 1).

[7] Respuesta del Departamento Administrativo de la Función Pública. (Folios 79 a 82 del cuaderno No. 1). [8] Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República Nación – DAPRE. (Folio 35 del cuaderno No. 1).

[9] Respuesta de la Contraloría General de la República. (Folios 43 a 45 del cuaderno No. 1). [10] Sentencia de primera instancia. (Folios 111 al 132 del cuaderno No.

2). [11] Sentencia de instancia. (Folios 128 del cuaderno No. 2.). [12] Impugnación. (Folios 136 al 142 del cuaderno No. 1.). [13] Sentencia de segunda instancia. (Folios 235 al 255 del cuaderno No.

2). [14] En Auto del 12 de febrero de 2015 de la Sala de Selección de tutela No. 2 de la Corte Constitucional, dispuso la revisión del expediente T- 4.737.132 y procedió a su reparto correspondiéndole el estudio de la misma a la magistrada María Victoria Calle Correa, quien a través de Auto del 26 de febrero de 2015 se declaró incursa en la causal 6 del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal.

[15] Constitución Política, Artículo 86 “ toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

[16] Constitución Política de Colombia, Artículo 86 [17] Acción de tutela presentada el 6 de mayo de 2014 (Folio 1 al 6 del cuaderno No. 1).

[18] De acuerdo con el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, "[l]a acción de tutela no procederá: 1.- Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será aplicada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante".

[19] Corte Constitucional Sentencia T -192 de 2009. [20] Corte Constitucional Sentencia T-1316 de 2001, reiterada por la Sentencia T- 494 de 2010.

[21] Corte Constitucional Sentencias T-514 de 2003, T-435 de 2005 y T-368 de 2008. [22] En sentencia T-629 de 2008, esta Corporación al referirse a la improcedencia general de la acción de tutela como mecanismo para impugnar o controvertir los actos administrativos, sostuvo que "[c]iertamente, el interés que tiene la Corte en preservar el carácter subsidiario y residual de la tutela radica fundamentalmente en el respeto o independencia que tienen las diferentes jurisdicciones y la competencia exclusiva que éstas mismas tienen para resolver los conflictos propios de sus materias, en un claro afán de evitar la paulatina desarticulación de su organismos y de asegurar el principio de seguridad jurídica".

[23] Respecto a la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, la Corte en la sentencia T-1231 de 2008 señaló: "Cuando se trata de solicitudes de amparo relacionadas con actos administrativos, esta Corporación ha precisado la impertinencia de la acción del amparo constitucional. Ello porque la vía para impugnar dichos actos es la contencioso administrativa y dado el carácter subsidiario de la tutela ésta resultaría improcedente, excepto como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".

[24] Artículo 7° del Decreto 2591 de 1991. [25] Artículo 8° ibídem. [26] La Corte Constitucional mediante Sentencia C-240 de 2012, declaró exequible, el inciso primero y el literal j) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 que reza:

"Artículo 18. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para:

(…) j) Crear los empleos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación que se requieran para asumir las funciones y cargas de trabajo que reciba como consecuencia de la supresión o reestructuración del DAS. En los empleos que se creen se incorporarán los servidores públicos que cumplan estas funciones y cargas de trabajo en la entidad reestructurada o suprimida, de acuerdo con las necesidades del servicio. Igualmente, se realizarán los traslados de recursos a los cuales haya lugar".

[27] Resolución Ordinaria ORD-81117-001081-2014. (Folio 10 del cuaderno No. 1) [28] Sentencia C-122 de 2011. [29] "El Consejo de Estado ha considerado en relación con la publicación de los actos administrativos que estos nacen a la vida jurídica en el momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión, es decir, que el mismo existe desde su expedición, pero para que sea eficaz y pueda aplicarse, la administración está en el deber de hacerlo conocer, con el fin de que pueda ser exigible, que sus destinatarios se enteren de su contenido, con el fin de que pueda ser exigible, que sus destinatarios se enteren de su contenido y lo acaten o puedan impugnarlo a través de los correspondientes recursos y/o acciones" Consejo de Estado, Sección Segunda, 22 de agosto de 2013, Rad. 05001-23-31-000-2004-01650-01 (1739-11)" [30] El Consejo de Estado ha considerado en relación con la publicación de los actos administrativos que estos nacen a la vida jurídica en el momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión, es decir, que el mismo existe desde su expedición, pero para que sea eficaz y pueda aplicarse, la administración está en el deber de hacerlo conocer , con el fin de que pueda ser exigible, que sus destinatarios se enteren de su contenido, con el fin de que pueda ser exigible, que sus destinatarios se enteren de su contenido y lo acaten o

puedan impugnarlo a través de los correspondientes recursos y/o acciones” Consejo de Estado, Sección Segunda, 22 de agosto de 2013, Rad. 05001-23-31-000-2004-01650-01 (1739-11)”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 6 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.