COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/017/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/017/12
Expediente	—
Fecha	2012-01-20
Sala	Sala Administrativa
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Contra Actos Administrativos Que Desvinculan A Empleados Publicos De Sus Cargos
- Estabilidad Laboral Intermedia De Servidores Publicos Nombrados En Provisionalidad Que Desempeñan Cargos De Carrera Administrativa
- Servidores Publicos Deben Cumplir Sus Deberes Constitucionales De Manera Acorde Con Valores, Principios Y Derechos Consagrados En C.P.
- Estabilidad Laboral Reforzada Y Principios De Razonabilidad Y Proporcionalidad
- /Estabilidad Laboral Reforzada Y Principios De Razonabilidad Y Proporcionalidad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La sentencia T-245 de 2007, esta Corporación, después de analizar la jurisprudencia constitucional sobre la estabilidad laboral relativa de los funcionarios que ocupan cargos en provisionalidad, sostuvo que dicha garantía

Texto completo

T-017-12 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-017/12 ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DESVINCULAN A EMPLEADOS PUBLICOS DE SUS CARGOS- Procedencia ESTABILIDAD LABORAL INTERMEDIA DE SERVIDORES PUBLICOS NOMBRADOS EN PROVISIONALIDAD QUE DESEMPEÑAN CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Reiteración de jurisprudencia En la sentencia T-245 de 2007, esta Corporación, después de analizar la jurisprudencia constitucional sobre la estabilidad laboral relativa de los funcionarios que ocupan cargos en provisionalidad, sostuvo que dicha garantía constitucional implica que, en caso de que un funcionario nombrado en provisionalidad vaya a ser despedido, debe mediar una justa causa que tenga como fundamento (i) la calificación de desempeño, (ii) la comisión de faltas disciplinarias o (iii) la provisión del cargo por concurso de méritos SERVIDORES PUBLICOS DEBEN CUMPLIR SUS DEBERES CONSTITUCIONALES DE MANERA ACORDE CON VALORES, PRINCIPIOS Y DERECHOS CONSAGRADOS EN C.P.- Caso en que cuando se tienen diversas alternativas se debe optar por la que en menor grado afecte derechos fundamentales Cuando una autoridad administrativa tiene a su disposición diversas alternativas para dar cumplimiento a sus deberes y obligaciones, debe optar por aquella que mejor materialice los derechos, valores y principios constitucionales, y que en menor grado afecte los derechos fundamentales, especialmente si afecta a sujetos de especial protección constitucional. Más concretamente, al tomar decisiones relativas a la provisión de cargos de carrera administrativa, las autoridades

nominadoras deben obrar en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales en forma razonable, ponderada, y habiendo procurado no desconocer los derechos fundamentales de quienes se habrán de ver afectados por sus actos, para así no desencadenar resultados injustos que pueden ser evitados .

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA Y PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD- Caso en que se debía analizar la situación particular de cada uno de los empleados /ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA Y PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD- Caso en que la demandante fue removida de su cargo por Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá No cabe duda de que quien ganó el concurso de méritos para el cargo de Escribiente, debía ser designada para ocupar una de las vacantes correspondientes al cargo de Escribiente. Sin embargo, al momento de optar por desvincular a la accionante de su cargo, la Jueza Coordinadora tenía no menos de 96 opciones adicionales de vacantes del mismo empleo ocupado por la accionante, entre las cuales elegir para nombrar en propiedad de la lista de elegibles. Más aún, entre estas 96 vacantes, 16 se presentaban en el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C., lugar donde trabajaba la tutelante. Bajo estas circunstancias, haber optado por desvincular a la actora, cuyas condiciones personales ya fueron descritas, constituyó por lo menos un acto desproporcionado.

Si bien la medida de proveer los cargos de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado en propiedad equivale al cumplimiento de un deber constitucional, legal y reglamentario, y resulta idónea para garantizar la eficacia del mandato democrático de asegurar el ingreso a la carrera solo en razón del mérito, es claro que para la adopción de esta medida no resultaba necesaria la desvinculación del servicio de la actora, teniendo en cuenta que, como ya se dijo, la convocatoria se abrió, entre otras, para la provisión de 164 vacantes existentes en los Distritos Judiciales de Bogotá y Cundinamarca, en el cargo de Escribiente y que al momento de la desvinculación de la actora, aun quedaban 96 cargos por proveer. Por lo tanto, en virtud de principios como los de razonabilidad y proporcionalidad de los que no puede prescindirse en un Estado de Derecho, y en atención al carácter de fundamental del derecho al trabajo, no debió la entidad decidir cuáles empleados retirar del servicio, sin haber analizado la situación particular de cada uno, procurando proteger a personas en condiciones que teniendo en trámite su pensión, podían aspirar a que mientras se proveyeran todos los cargos, se reconociera la misma, para asegurarse una vida en condiciones mínimas de dignidad.

Referencia: expediente T-3140852 Acción de tutela instaurada por Ana Julia Garzón Guerrero contra la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Magistrada ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil doce (2012) La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011) y, en segunda instancia, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011), dentro del proceso de tutela iniciado por Ana Julia Garzón Guerrero contra la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

[1] I. ANTECEDENTES 1. Hechos 1.1. Afirma la accionante que desde el 11 de octubre de 1999 se vinculó a la Rama Judicial. [2] Agrega que venía desempeñándose en provisionalidad en el cargo de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado desde el 15 de febrero de 2008, [3] ocupando con anterioridad en provisionalidad los cargos de citador, escribiente y oficial mayor.

[4] Es decir que para la fecha de su desvinculación la peticionaria llevaba 7 años y 6 meses laborando en la Rama Judicial en diversos cargos.

1.2. Mediante los Acuerdos 106 y 108 de 2006, la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca convocó a un concurso de méritos para proveer los cargos de empleados de carrera de los Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios de los Distritos Judiciales de Bogotá y Cundinamarca, entre ellos el cargo de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado.

1.3. El 9 de febrero de 2011 la actora solicitó al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de su pensión de jubilación [5] , situación que le comunicó el mismo día a la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá, quién le otorgó permiso para radicar los respectivos documentos ante el ISS.

[6] Posteriormente, le informó también sobre su condición de madre cabeza de familia desde hacía 12 años, [7] situación que la entidad conocía porque todos sus documentos y los de su hijo hacían parte de su hoja de vida.

1.4. Mediante Resolución 103 del 22 de marzo de 2011, [8] la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C nombró en propiedad, como resultado del concurso de méritos, a la señora Maria Helena Bonilla Estrada en el cargo de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá.

1.5. Como consecuencia de lo anterior, el 25 de abril de 2011 se emitió la Resolución No. 137, [9] mediante la cual se desvinculó a la señora Ana Julia Garzón Guerrero del cargo de Escribiente que ocupaba en provisionalidad.

1.6. El 4 de mayo de 2011 la accionante interpuso la presente acción de tutela en la cual solicita se protejan sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso. La señora Garzón Guerrero aduce que su salario es su única fuente de ingresos y la desvinculación laboral afecta gravemente su situación económica, amenazando su mínimo vital y el de su madre, quien tiene 75 años edad y no recibe pensión alguna, así como el de su hijo que se encuentra cursando estudios de educación superior. Además, tiene una deuda de un millón ciento ochenta y cinco mil setecientos cincuenta y nueve pesos ($1’185.759) producto de varias cuotas insolutas de la administración del edificio donde vive.

[10] Agrega la actora que para su desvinculación se consideró el hecho de haber radicado ante el ISS la solicitud del reconocimiento de su pensión de jubilación y dijo:

“Es de anotar que del grupo de personas de las cuales se hubiera podido disponer la desvinculación para la provisión de listas, ninguna tiene la condición de prepensionada, a que yo hecho referencia. En mi caso se observa que no necesariamente el nombramiento en propiedad del escribiente grado municipal, tenía que afectarme, ya que hay más de TREINTA (30) personas en el referido cargo en provisionalidad, y de todas ellas, la que se encuentra en mayor grado de vulnerabilidad, que soy yo, resulté ser la más agraviada, por no tener otros ingresos, ser madre cabeza de familia, mi edad y encontrarme en condición de prepensionada”.

2. Respuesta de la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C. La doctora Yuly Sáenz Berdugo, quien se desempeña como Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C, se opuso a las pretensiones de la accionante, aduciendo que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, “cuando se presentan situaciones como la carrera judicial o administrativa, prevalecen los derechos de quien superó todas las etapas del proceso, debiendo ser nombrado en propiedad en el cargo de carrera que venía siendo proveído en provisionalidad, por existir una causal objetiva y suficiente”.

[11] Agregó la accionada que la señora Garzón Guerrero no cumplía los requisitos exigidos por la normatividad vigente para ejercer el cargo de Escribiente Municipal Grado Nominado, por cuanto sólo había acreditado el título de bachiller, cuando se requería la aprobación de por lo menos un año de estudios superiores, por lo que resulta evidente que no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno a la actora.

3. Respuesta del Director de la Unidad de Administración de Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura El Director de la Unidad de Administración de Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se refirió a los hechos aludidos en la solicitud de tutela, indicando que no se puede vulnerar el derecho de una persona que mediante un concurso de méritos ha accedido a un cargo en propiedad para favorecer a una persona que, como la accionante, se encontraba en su cargo en calidad de provisional. Sobre la condición de madre cabeza de familia de la señora Garzón Guerrero, afirmó que no se demostró tal calidad, por lo que no pueden prevalecer sus derechos sobre los de la persona que participó y superó todas las etapas del concurso de méritos.

En conclusión, el Director de la Unidad de Administración de Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura consideró que no se le vulneró derecho fundamental alguno a la accionante, y puntualizó:

“[l]a vinculación en provisionalidad de la accionante no le otorga el derecho de estabilidad laboral como núcleo esencial de los derechos alegados y se considera un aspecto contingente dado por la calidad de vinculación administrativa laboral que gira alrededor de dichos derechos (…). [a]l enfrentarse la vinculación en provisionalidad frente a quien pueda ser designado por el nominador, o a la expectativa de que prontamente vaya a ser remplazado por él, luego de concluir el trámite previsto en la convocatoria; siempre la vinculación en provisionalidad debe ceder frente al ejercicio de los derechos de carrera, esto es, el cumplimiento de los objetivos del concurso de méritos”.

[12] 4. Respuesta de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá La Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, a través de su presidenta, explicó el procedimiento llevado a cabo para proveer distintos cargos de empleados de carrera de Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios de los Distritos Judiciales de Bogotá y Cundinamarca. Indicó que la garantía de la estabilidad laboral no se aplica a aquellas personas que ocupen cargos en provisionalidad. Agregó que en el presente caso no es aplicable la figura del reten social, pues no se está ante una entidad que se encuentre en proceso de reestructuración.

De otro lado, precisó que a pesar de que la accionante es madre cabeza de familia, [13] deben prevalecer los derechos de quién participó y superó todas las etapas del concurso de méritos, debiendo en consecuencia ser nombrado en propiedad en el cargo de carrera que venía siendo proveído en provisionalidad. Así mismo, en la contestación de la tutela se indicó que la señora Garzón Guerrero no cumplía los requisitos exigidos por la normatividad vigente para ocupar el cargo de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado.

5. Decisión del juez de tutela de primera instancia El dieciocho (18) de mayo de 2011, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá – Sala Penal - negó la tutela a los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, mínimo vital y al trabajo de la accionante. El a-quo señaló que el hecho de que la accionante esté próxima a obtener su pensión de jubilación no le otorga una estabilidad laboral. Concluye entonces que el despido de la actora no se dio de manera ilegal o arbitraria, sino como consecuencia de la provisión del cargo que ocupaba en provisionalidad mediante un concurso de méritos, situación que no comporta una vulneración a ningún derecho fundamental.

6. Impugnación La accionante presentó impugnación a la sentencia del juez de tutela de primera instancia, solicitando la revocatoria de la providencia y la protección de sus derechos fundamentales mediante el reintegro a su cargo hasta tanto se le incluya en la nómina de pensionados. Argumentó que en la decisión acusada no se realizó un juicio de necesidad e idoneidad sobre su desvinculación, pues en la fecha existen más de 30 personas ocupando el mismo cargo en

provisionalidad sin que tengan las condiciones particulares de la suscrita que la hacen sujeto de especial protección, esto es, ser madre cabeza de familia y tener a su cargo a su anciana madre.

7. Decisión del juez de tutela de segunda instancia El veintiuno (21) de junio de 2011, la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal - confirmó la sentencia impugnada. En primer lugar, indicó que la accionante tiene otros medios judiciales de defensa, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, señaló que la jurisprudencia constitucional ha advertido que, si bien los funcionarios que ocupen cargos en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa, la provisión de dichos cargos mediante un concurso de méritos es una justa causa para desvincular a un trabajador en provisionalidad.

8. Pruebas decretadas por la Corte Constitucional Por medio de auto del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), la Corte Constitucional decretó la práctica de las siguientes pruebas:

8.1. En primer lugar, se ofició a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca para que informara a la Corte (i) el número de cargos de Escribiente Municipal Grado Nominado que se buscaban proveer mediante el concurso de méritos, (ii) el número de personas que conformaron la lista de elegibles, y (iii) el número de estos cargos que siguieron funcionando en provisionalidad.

El Consejo Seccional de la Judicatura informó que el concurso para ocupar, ente otros, el cargo de Escribiente Municipal Grado Nominado, se abrió para 164 vacantes existentes en los Distritos Judiciales de Bogotá y Cundinamarca y aclaró que “el concurso de méritos aún no se considera culminado por cuanto su vigencia es de 4 años a partir de la fecha de conformación de cada registro de elegibles, por lo que la provisión en propiedad de las vacantes existentes no ha dejado de surtirse”, [14] por lo que en la actualidad hay 96 vacantes existentes para el referido cargo, las cuales se encuentran ocupadas en provisionalidad. Así mismo, a esta respuesta se adjuntó el “Formato de opción de sedes”, en donde se muestra que en el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio, donde trabajaba la accionante, existen 16 vacantes para el cargo de Escribiente Municipal Grado Nominado.

[15] 8.2. En segundo lugar, la Sala ofició a la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C. para que informara las razones por las cuales se desvinculó a la actora de su cargo.

La Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C reiteró lo señalado en la contestación de la tutela, en el sentido de que la accionante no cumplía los requisitos para ocupar el cargo de Escribiente Municipal Grado Nominado y que la desvinculación se dio como consecuencia de la provisión del cargo en propiedad, en virtud del concurso.

8.3. En tercer lugar, se solicitó tanto al Instituto de Seguros Sociales como a la accionante, informar si se le había reconocido la pensión de jubilación y si estaba incluida en la nómina de pensionados. Sin embargo, la Sala no obtuvo ninguna respuesta a su requerimiento.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia 1. La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

Planteamiento de los problemas jurídicos En el presente caso la Sala de Revisión debe entrar a resolver el siguiente problema jurídico: Vulneraron la funcionaria y las entidades accionadas (Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), los derechos fundamentales de una persona (Ana Julia Garzón Guerrero) a la estabilidad laboral, al debido proceso y al mínimo vital, al haberla desvinculado del servicio en el cargo que venía desempeñando en provisionalidad, a pesar de que (i) al momento de su desvinculación existían 96 cargos de la misma naturaleza del que ocupaba en provisionalidad, no

provistos en propiedad, como resultado del concurso de méritos, (ii) esta en trámite el reconocimiento de su pensión de jubilación, (ii) su salario constituye la única fuente de ingresos, y (iii) la actora tiene a su cargo a su madre anciana y a su hijo.

Para resolver el problema planteado, la Sala se pronunciará sobre: (i) la p rocedencia de la acción de tutela contra actos administrativos que desvinculan a empleados públicos de sus cargos ;

(ii) la estabilidad intermedia de los trabajadores nombrados en provisionalidad que desempeñan cargos de carrera administrativa , (iii) el retiro del servicio por la obtención de la pensión de vejez o de jubilación y (iv) los deberes de los funcionarios administrativos de obrar conforme a los valores, principios y derechos constitucionales en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales; luego se procederá al e studio del caso concreto.

1. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos que desvinculan a empleados públicos de sus cargos Teniendo en cuenta que en el presente caso el juez de tutela de segunda instancia negó el amparo de los derechos fundamentales de la accionante, entre otras razones, porque disponía de otros medios de defensa judicial para debatir la legalidad de la resolución mediante la cual se le desvinculó de su cargo, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es necesario abordar en primer término la procedencia de la acción de tutela en el presente caso.

De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario de protección de los derechos fundamentales de las personas cuando estos se vean amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o excepcionalmente de un particular. Esta acción se caracteriza por ser subsidiaria y residual, lo cual implica que será procedente cuando (i) no exista un mecanismo de defensa judicial o de existir no resulta eficaz para su amparo; o (ii) se promueva como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

[16] Así entonces la jurisprudencia constitucional ha entendido que por regla general la acción de tutela es improcedente cuando se solicita el reintegro de empleados públicos a sus cargos, pues para controvertir los actos administrativos, por medio de los cuales la administración decide separarlos de los mismos, existe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, la cual desplaza a la acción de tutela.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la tutela para solicitar el reintegro de servidores públicos a los cargos de los que han sido desvinculados, cuando en el caso concreto se advierte la vulneración de un derecho fundamental y se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable, toda vez que en estos eventos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no proporciona una protección eficaz y adecuada a los derechos amenazados o vulnerados. Sobre este punto ha dicho la Corte:

“ como regla general, la acción de tutela es improcedente para solicitar el reintegro de los empleados públicos, pues en el ordenamiento jurídico está prevista la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, luego existe un medio de defensa judicial propio, específico y eficaz que excluye la prevista en el artículo 86 Constitucional. No obstante la Corte ha manifestado que, excepcionalmente ante un perjuicio irremediable, puede resultar procedente el amparo cuando la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta inadecuada para la efectividad de los derechos fundamentales violados, dada la situación que afronta el accionante”.

[17] En consecuencia, estima esta Sala que el presente caso debe examinarse en perspectiva del amparo definitivo de los derechos, pues se pretende evitar la solución de continuidad entre el retiro del servicio de la accionante y su inclusión en la nómina de pensionados, lo que materialmente no podría lograrse en un proceso contencioso-administrativo, teniendo en cuenta la duración del mismo. Sobre este aspecto ha dicho la Corte:

“Esa tesis se fundamenta en las siguientes premisas: el reconocimiento de un derecho pensional, de acuerdo con lo establecido por esta Corporación [18] , debe darse en el término de 4 meses, y la inclusión en nómina de pensionados del interesado, en un término de 2 meses adicionales; de otra parte, según jurisprudencia constante de este Tribunal, la suspensión extendida en el pago de salarios, por más de dos meses, permite presumir la afectación al mínimo vital (SU-955 de 2000). En ese marco, para que el mecanismo judicial sea efectivo, debería asegurar una respuesta en el término de 2 a 3 meses o, en cualquier caso, en un término inferior a 6 meses.

No hace falta recurrir a estadísticas relacionadas con el nivel de congestionamiento o la duración en promedio de un proceso judicial para asumir que difícilmente la respuesta al problema jurídico podría producirse en menos de 6 meses, pues esa situación puede considerarse un hecho notorio. Por lo tanto, en este escenario constitucional y, específicamente, si el propósito de la acción es evitar la solución de continuidad entre el pago de salarios y el pago de pensiones, los mecanismos judiciales alternativos (plausiblemente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho) carecen de efectividad suficiente para la protección de los derechos fundamentales amenazados”.

[19] Por lo anterior, la tutela resulta procedente pues los derechos fundamentales de la accionante requieren de una protección inmediata que no puede ser proporcionada a través de la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho, toda vez que es un hecho notorio la prolongada duración de este tipo de procesos. En consecuencia, la señora Garzón Guerrero no cuenta con un mecanismo de defensa judicial idóneo para la protección de sus derechos fundamentales, diferente a la acción de tutela, que provea una protección eficaz a los mismos.

2. La estabilidad laboral intermedia de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que desempeñan cargos de carrera administrativa. Reiteración de jurisprudencia La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, si bien es cierto que la situación de los servidores públicos que ocupan cargos en provisionalidad no puede equipararse a la situación de quienes ocupan un empleo de carrera, pues no han ingresado al cargo mediante concurso de méritos, su permanencia en éste no depende de una facultad discrecional del nominador, como si se tratara de un funcionario de libre nombramiento y remoción. En efecto, las personas que ocupan cargos en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia [20] , por lo que el acto administrativo que haga efectiva una desvinculación de un trabajador en provisionalidad debe estar respaldado por una motivación seria y suficiente en la que se indiquen específicamente las razones de tal decisión. De incumplirse este deber se está ante una clara violación del derecho al debido proceso, que puede ser reparada, en determinadas condiciones, mediante la acción de tutela.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha dicho que “la estabilidad de un funcionario nombrado en provisionalidad se concreta en que al ser desvinculado se le indique específicamente las razones de su declaración de insubsistencia.

Igualmente, la Corte ha sido enfática en determinar que los actos en que se decide la desvinculación de los servidores en provisionalidad deben contener las razones del servicio por las cuales se separa del cargo al funcionario. Si bien el nominador cuenta con un cierto grado de discrecionalidad, ésta no puede convertirse en arbitrariedad”.

[21] Ahora bien, en la sentencia T-245 de 2007, [22] esta Corporación, después de analizar la jurisprudencia constitucional sobre la estabilidad laboral relativa de los funcionarios que ocupan cargos en provisionalidad, sostuvo que dicha garantía constitucional implica que, en caso de que un funcionario nombrado en provisionalidad vaya a ser despedido, debe mediar una justa causa que tenga como fundamento (i) la calificación de desempeño, (ii) la comisión de faltas disciplinarias o (iii) la provisión del cargo por concurso de méritos.

3. Los servidores públicos deben cumplir sus deberes constitucionales, de manera acorde con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución Política Al dar cumplimiento a sus deberes constitucionales, legales y reglamentarios, los servidores públicos siempre deben tener presentes los principios, valores, finalidades estatales y derechos humanos consagrados en la Carta Política, procurando adoptar decisiones y cumplir sus funciones de manera

tal que se maximice en cada situación concreta el imperio y la vigencia de la Constitución, y se minimicen los impactos negativos sobre los derechos fundamentales. En este preciso sentido, en la sentencia T-715/99 [23] la Corte explicó que en el cumplimiento de sus funciones, los servidores públicos deben siempre tener presentes las finalidades constitucionales de promover la vigencia de un orden justo, la primacía de los derechos fundamentales de la persona y el servicio a la comunidad, sin obrar en forma mecánica sino de manera razonable, ponderada, creativa y preactiva, señalando al respecto:

"Vale recordar que el artículo 123 de la C.P. indica: 'Los servidores públicos están al servicio del Estado y la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento'. Dichos funcionarios en todo momento deben tener de presente que su trabajo se orienta a lograr la vigencia del orden justo consagrado en el Preámbulo y en el artículo 2° de la C. P. que se inicia con el siguiente principio fundante: 'Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución…'. La aplicación de los principios y valores, conjuntamente con las reglas, hace del funcionario público alguien activo y pensante que da soluciones justas y transformativas (en redefinición permanente) y no simplemente formales y burocráticas. Tratándose de aquellos funcionarios que por motivo de su trabajo diariamente tienen que enfrentarse a la durísima realidad del país (…), es particularmente importante hacer un esfuerzo adicional para que el dolor ajeno no se convierta en algo que por cotidiano se torne en deshumanizador. Precisamente el artículo 95, numeral 2° de la C. P. dice que hay que 'Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas'. Es este el constitucionalismo humanista íntimamente ligado al valor de la solidaridad. (…) Los operadores jurídicos (…) no se deben atener, como ya se dijo, únicamente a la normatividad reglamentaria sino que deben poner especial cuidado a los principios, especialmente si son constitucionales; igualmente deben ponderar y reflexionar sobre los valores y los derechos fundamentales constitucionales, en todos los casos en que deban jurídicamente decidir." A este respecto cobra particular relevancia el principio de igualdad que rige el ejercicio de la función administrativa de conformidad con el artículo 209 de la Constitución. En cumplimiento de este principio, los servidores públicos llamados a ejercer funciones administrativas –por ejemplo, proveer los cargos de carrera en sus respectivas instituciones- deben prestar cuidadosa atención a las características específicas y particulares de cada caso individual, en forma tal que cuando se hayan de adoptar decisiones susceptibles de afectar los derechos fundamentales se evite incurrir en discriminación, y se garantice la provisión de un trato diferenciado a quien por sus circunstancias particulares y sus derechos individuales así lo amerita legítimamente.

También son de relevancia directa, en aplicación de esta pauta de comportamiento de los servidores públicos, las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 2 –asegurar la vigencia de un orden justo como uno de los fines esenciales del Estado-, 4 –prevalencia absoluta de la Constitución Política en tanto norma de normas- y 5 –primacía de los derechos inalienables de la persona- de la Constitución; son estos mandatos del constituyente los que deben guiar el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos en cada decisión y cada actuación que adopten, para efectos de procurar, constantemente, el evitar resultados manifiestamente injustos, violar lo dispuesto en la letra o el espíritu de la Constitución Política, o desconocer la prevalencia imperativa de los derechos fundamentales.

Lo anterior implica, en lo que resulta relevante para el caso bajo examen, que cuando una autoridad administrativa tiene a su disposición diversas alternativas para dar cumplimiento a sus deberes y obligaciones, debe optar por aquella que mejor materialice los derechos, valores y principios constitucionales, y que en menor grado afecte los derechos fundamentales, especialmente si afecta a sujetos de especial protección constitucional. Más concretamente, al tomar decisiones relativas a la provisión de cargos de carrera administrativa, las autoridades nominadoras deben obrar en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales en forma razonable, ponderada, y habiendo procurado no

desconocer los derechos fundamentales de quienes se habrán de ver afectados por sus actos, para así no desencadenar resultados injustos que pueden ser evitados.

4. Estudio del caso concreto En el caso objeto de estudio, la accionante se desempeñó en provisionalidad en el cargo de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado en el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C.

desde el 15 de febrero de 2008 al 25 de abril de 2011, fecha en que fue desvinculada del empleo porque éste había sido proveído en propiedad a través de un concurso público de méritos. Al respecto debe mencionarse que la funcionaria, el 9 de febrero de 2011 solicitó al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de su pensión de jubilación, [24] informando de ello por escrito a la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C.

, [25] agrega que es madre cabeza de familia [26] y tiene a su cargo a su madre anciana. Con respecto al objeto de estudio, la Corte Constitucional analizó un asunto similar al presente. En efecto, en la sentencia T-729 de 2010, [27] el accionante, quien se desempeñaba en provisionalidad en el cargo de Delegado Departamental en la Registraduría Nacional del Estado Civil, había sido desvinculado del mismo porque el empleo que ocupaba se proveyó en propiedad mediante concurso, a pesar de que, con acompañamiento de la propia entidad, había radicado la solicitud de pensión de jubilación ante Cajanal. La Corte constató que se conformó una lista de elegibles de 43 personas para la provisión de 64 cargos de Delegados Departamentales que habían sido ofertados a través del concurso de méritos, por lo que al no haberse proveído en propiedad todos los empleos, la Administración no podía decidir al azar qué personas iban a ser removidas, ni tampoco desvincular a todas las personas que se encontraran en provisionalidad, pues debía considerar las circunstancias particulares de cada caso, como el del accionante, quien por tener en trámite su solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación hacía parte de un grupo vulnerable, en tanto la desvinculación de su trabajo podía implicar la solución de continuidad entre sus ingresos recibidos como contraprestación al trabajo y el goce efectivo de sus mesadas pensionales. La Corte sostuvo:

“[E]stima la Sala que la efectiva celebración de los concursos públicos de méritos es una causa que cumpliría con las condiciones necesarias para imponer una afectación a la estabilidad laboral del afectado. Primero, porque el concurso solo se realiza si el cargo se encuentra en vacancia, lo que excluye de plano que pueda afectar a funcionarios nombrados en propiedad. En consecuencia, (ii) los funcionarios que se ven afectados por la celebración del concurso de la Registraduría Nacional del Estado Civil son aquellos que se encuentran nombrados en provisionalidad, así que son conscientes del carácter precario de su estabilidad; y, (iii) porque en la sentencia C-588 de 2009, la Sala Plena de este Tribunal consideró que la inscripción extraordinaria en carrera (medida destinada a proteger a todos quienes se hallaban en provisionalidad al momento de iniciarse los concursos de méritos) afecta el núcleo del sistema democrático, tal como fue concebido por el constituyente de 1991.

En el mismo sentido, la decisión de desvincular a quienes no aprobaron fases decisivas del concurso de méritos, resultaba idónea para garantizar la eficacia del mandato democrático de asegurar el ingreso a la carrera solo en razón del mérito.

Sin embargo, la medida no es necesaria, debido a que la convocatoria 003 de 2008 se abrió para la provisión de 64 cargos de delegado departamental, y el resultado del concurso de méritos produjo la elaboración de una lista de elegibles conformada por 43 nombres. Esto significa que 21 de los cargos no se encuentran actualmente provistos mediante concurso de méritos, y que la entidad, en virtud de los principios de ausencia de arbitrariedad del estado de derecho; de razonabilidad y proporcionalidad que limitan las limitaciones a los derechos fundamentales en el estado constitucionalidad, y en atención al carácter de derecho fundamental y principio esencial del estado social que ostenta el

derecho al trabajo, no podía decidir por azar cuáles funcionarios debían mantenerse en sus cargos y cuáles debían ser retirados; pero tampoco podía decidir desvincularlos a todos sin tomar en cuenta su situación particular, pues ello constituye un desconocimiento del artículo 13 constitucional (particularmente en sus incisos 3º y 4º).

El hecho de que la entidad le haya informado al actor, días antes de declarar la insubsistencia de su nombramiento, que había sido incluido en el plan de prepensionados de la entidad, destinado a acompañarlo en los trámites para la obtención de su pensión de vejez, sí permite acreditar que la parte accionada conocía plenamente su situación, y que era consciente de su estado de vulnerabilidad.

Por lo tanto, no podía aplicar lo que podría denominarse la "regla absoluta de exclusión", para evitar la "exclusión al azar", como se infiere de la contestación a la demanda sino que, en aplicación de los principios de buena fe y solidaridad social, debía tomar en cuenta la situación del actor quien, además de encontrarse en trámite de reconocimiento pensional, prestó sus servicios profesionales a la entidad por más de 28 años".

Los hechos del citado caso resultan similares a los del asunto objeto de análisis, ya que en la sentencia T-729 de 2010 se tomó en cuenta que: (i) el accionante había sido desvinculado de su empleo como Delegado Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil, porque el empleo que ocupaba se proveyó en propiedad mediante concurso, (ii) había radicado para entonces su solicitud de pensión de jubilación, con el acompañamiento de la propia entidad, y (iii) para el cargo que ocupaba se conformó una lista de elegibles de 43 personas, pero se ofertaron 64 cargos de la misma naturaleza. En consecuencia, la Sala decidió que al no haberse provisto en propiedad todos los empleos ofertados en el concurso, la entidad no podía decidir al azar que personas iban a ser removidas, ni tampoco podía desvincular a todas las que se encontraban en provisionalidad, pues debían considerarse las circunstancias particulares de cada situación.

En consecuencia, esta Corporación concedió el amparo a los derechos fundamentales del actor y ordenó el reintegro del mismo al cargo que venía desempeñando hasta tanto ocurriera uno de los siguientes eventos: (i) que los cargos de delegado departamental que no hubieran sido proveídos por concurso se proveyeran por esa vía; o (ii) que el peticionario fuera incluido en nómina de pensionados de Cajanal.

Se tiene demostrado en el expediente que la señora Ana Julia Garzón Guerrero es una mujer de cincuenta y seis años de edad, que al momento de ser desvinculada de su cargo adelantaba el trámite de reconocimiento de su pensión de jubilación, tiene a su cargo a su madre anciana y un hijo de 20 años, con una única fuente de ingresos: su empleo público en el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio.

[28] A todas luces, las circunstancias particulares de la señora Garzón Guerrero le hacen digna de una protección reforzada. Estas circunstancias eran conocidas por la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá y debieron tenerse en cuenta para efectos de adoptar su decisión sobre la vacante específica que sería llenada con una de las personas que hacían parte de la lista de elegibles resultante para el cargo de Escribiente.

No cabe duda de que la señora María Helena Bonilla, quien ganó el concurso de méritos para el cargo de Escribiente, debía ser designada para ocupar una de las vacantes correspondientes al cargo de Escribiente. Sin embargo, al momento de optar por desvincular a la señora Garzón de su cargo, la Jueza Coordinadora tenía no menos de 96 opciones adicionales de vacantes del mismo empleo ocupado por la accionante, entre las cuales elegir para nombrar en propiedad de la lista de elegibles. Más aún, entre estas 96 vacantes, 16 se presentaban en el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C., [29] lugar donde trabajaba la tutelante. Bajo estas circunstancias, haber optado por desvincular a la actora, cuyas condiciones personales ya fueron descritas, constituyó por lo menos un acto desproporcionado.

Si bien la medida de proveer los cargos de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado en propiedad equivale al cumplimiento de un deber constitucional, legal y reglamentario, y resulta idónea para garantizar la eficacia del mandato

democrático de asegurar el ingreso a la carrera solo en razón del mérito, es claro que para la adopción de esta medida no resultaba necesaria la desvinculación del servicio de la señora Garzón Guerrero, teniendo en cuenta que, como ya se dijo, la convocatoria se abrió, entre otras, para la provisión de 164 vacantes existentes en los Distritos Judiciales de Bogotá y Cundinamarca, en el cargo de Escribiente y que al momento de la desvinculación de la actora, aun quedaban 96 cargos por proveer.

Por lo tanto, en virtud de principios como los de razonabilidad y proporcionalidad de los que no puede prescindirse en un Estado de Derecho, y en atención al carácter de fundamental del derecho al trabajo, no debió la entidad decidir cuáles empleados retirar del servicio, sin haber analizado la situación particular de cada uno, procurando proteger a personas en condiciones que teniendo en trámite su pensión, podían aspirar a que mientras se proveyeran todos los cargos, se reconociera la misma, para asegurarse una vida en condiciones mínimas de dignidad.

En atención a esta conclusión, la Sala revocará las decisiones de tutela de primera y segunda instancia, y en su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, el debido proceso, y el mínimo vital de la accionante. Para ello, se dejará sin efectos la Resolución No. 137 del 2011 expedida por la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C., mediante la cual se desvinculó del cargo a la peticionaria, y se ordenará el reintegro de la señora Garzón Guerrero a un cargo de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado o similar que se encuentre vacante en el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C., o en su defecto en los Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios de los Distritos Judiciales de Bogotá hasta que ocurra uno de los siguientes eventos: (i) que todos los cargos de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado que fueron objeto de concurso de méritos en virtud de los Acuerdos 206 y 208 del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y que actualmente se encuentran en provisionalidad sean proveídos en propiedad o (ii) que la peticionaria sea incluida en nómina de pensionados del Instituto de Seguros Sociales.

III. DECISIÓN En mérito de lo anterior, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR el fallo expedido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011), que a su vez había confirmado el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011). En consecuencia, TUTELAR los derechos fundamentales a la estabilidad laboral reforzada, el debido proceso, y el mínimo vital de la señora Ana Julia Garzón Guerrero.

Segundo.- DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 137 del 25 de abril de 2011 “por la cual se desvincula a un empleado” , expedida por la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C ., y en consecuencia, ORDENAR a la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C, reintegrar a la señora Ana Julia Garzón Guerrero a un cargo igual o similar al que venía desempeñando como Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado, que se encuentra vacante en el Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C., o en su defecto en los Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios de los Distritos Judiciales de Bogotá , hasta que ocurra uno de los siguientes eventos: (i) que todos los cargos de Escribiente de Juzgado Municipal Grado Nominado que fueron objeto del concurso de méritos en virtud de los Acuerdos 206 y 208 del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y que actualmente se encuentran en provisionalidad sean proveídos en propiedad o (ii) que la peticionaria sea incluida en nómina de pensionados del Instituto de Seguros Sociales.

Tercero.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PEREZ Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto de septiembre dieciséis (16) de dos mil once (2011) proferido por la Sala de Selección Número Nueve.

[2] Folio 12. En adelante, siempre que se haga mención a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario.

[3] A folio 63 obra constancia expedida por el Secretario del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá donde se certifica que la accionante laboró en dicho Centro desde el 15 de febrero de 2008 hasta el 24 de abril de 2011 ocupando el cargo de Escribiente de Juzgado Municipal en calidad de provisionalidad.

[4] Folio 1. [5] Folio 14. [6] A folio 28 del expediente obra la contestación de la demanda tutela del Director de la Unidad de Administración de Carrera Judicial de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en donde acepta expresamente este hecho.

[7] A folio 15 del expediente obra el escrito dirigido por la actora a la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá el 14 de abril de 2011, en donde la accionante manifiesta: “Comedidamente me dirijo a usted con el fin de ponerle de presente copia de la radicación de la pensión ante el Instituto de los Seguros Sociales (I.S.S), con número 97496, de fecha nueve de febrero de dos mil once (09-02-2011), para los trámites pertinentes. Además me permito comunicarle que en este momento soy madre soltera y ejerzo como madre cabeza de familia desde hace doce (12) años, pues tengo un hijo a mi cargo”.

[8] Folio 34 y 35. [9] Folio 16. [10] Folio 22. [11] Folios 30 y 31. [12] Folio 121. [13] Folio 115. [14] Folio 27. [15] Folios 28 a 31. [16] Sentencia T-012 de 2009 (M.P Rodrigo Escobar Gil) [17] Sentencia T-016 de 2008 (M. P. Mauricio González Cuervo) [18] Cfr.

SU-975 de 2003. [19] Sentencia T-729 de 2010 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva). [20] Ver, por ejemplo, sentencias T-245 de 2007 (M.P Humberto Antonio Sierra Porto), T-109 de 2009 (M.P Clara Elena Reales Gutiérrez), T-507 de 2010 (M.P Mauricio González Cuervo), C-533 de 2010 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva), SU-917 de 2010 (M.P Jorge Iván Palacio Palacio).

[21] Sentencia C-279 de 2007 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa). [22] M.P Humberto Antonio Sierra Porto. [23] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[24] Folio 14. [25] Folio 15. [26] Folio 115. Aunque la accionante afirma ser madre cabeza de familia, en los términos del artículo 2 de la Ley 82 de 1993 no puede predicarse de su actual situación esa condición. Aunque acredita que 2 personas, su madre y su hijo, están a su cargo.

[27] MP. Luis Ernesto Vargas Silva. [28] Folio 15. [29] Comunicaciones del Consejo Seccional de la Judicatura e Bogotá y de la Jueza Coordinadora del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá del 4 y 16 de noviembre. Folios 26 a 31, 37 y 38.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 9 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.