COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/054/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/054/05
Expediente	—
Fecha	2005-01-28
Sala	Sala que
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Carrera Administrativa
- Empleos De Carrera
- Nombramiento En Provisionalidad En Cargo De Carrera Administrativa
- Renovacion De La Administracion Publica
- Cargo De Libre Nombramiento Y Remocion En La Esap De Madre Cabeza De Familia
- Reestructuracion De Planta De Personal De La Esap

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Administración está facultada para crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal. No obstante, tal discrecionalidad no es absoluta, pues ella debe actuar buscando la eficiencia en la prestación del

Texto completo

T-054-05 -Proyecto de circulación restringida- Sentencia T-054/05 ADMINISTRACION PUBLICA -Provisión de empleos/ CARRERA ADMINISTRATIVA -Provisión de empleos La administración está facultada para crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal. No obstante, tal discrecionalidad no es absoluta, pues ella debe actuar buscando la eficiencia en la prestación del servicio público y asegurando la materialización de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad consagrados en el artículo 209 de la Carta Política. Así mismo, dicha facultad está limitada por el artículo 125 ibídem que condiciona a la administración en materia de provisión de cargos, los cuales, por regla general, son de carrera.

Conforme a lo dispuesto por la Ley 443 de 1998, vigente para el momento en que fue desvinculada la peticionaria, “la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso”. La provisión de esos empleos se hace -en términos de la referida Ley- previo concurso, por nombramiento en periodo de prueba o por ascenso.

EMPLEOS DE CARRERA -Ingreso y ascenso están determinados por el mérito/ EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION- Discrecionalidad del nominador fundada en el debido cumplimiento de la función pública NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD EN CARGO DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Motivación del acto administrativo de desvinculación Los nombramientos tendrán carácter provisional cuando se pretenda proveer

transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado por el sistema de méritos y, en esa medida, cuando el titular de un empleo sea encargado de otro, el cargo de aquél podrá ser provisto en provisionalidad mientras dure el encargo del titular. Las entidades con el fin de procurar una eficiente prestación del servicio y de evitar parálisis en la administración pública pueden acudir a la figura del encargo o de los nombramientos en provisionalidad en ciertos casos y de acuerdo con lo dispuesto en la ley. Pero, cuando la administración ha decidido nombrar una persona con carácter provisional en un cargo de carrera, no puede proceder a su desvinculación sin que el acto administrativo correspondiente se encuentre motivado.

DEBIDO PROCESO -Motivación insubsistencia cargo de carrera de empleado en provisionalidad RENOVACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA -Protección especial de los destinatarios frente a las medidas de desvinculación CARGO DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION EN LA ESAP DE MADRE CABEZA DE FAMILIA- Nombramiento en provisionalidad condicionada al tiempo que durara el encargo del titular/ REESTRUCTURACION DE PLANTA DE PERSONAL DE LA ESAP -Nombramiento en provisionalidad condicionada al tiempo que dure el encargo del titular ACCION DE TUTELA -No es el mecanismo para impugnar la legalidad de un acto administrativo / ACCION DE TUTELA DE MADRE CABEZA DE FAMILIA- Motivación del acto administrativo de desvinculación / ACCION DE TUTELA DE MADRE CABEZA DE FAMILIA- Improcedencia en el caso para obtener el reintegro a un cargo del cual ha sido desvinculada No se puede concluir que la accionante haya sido desvinculada con el fin de no otorgarle la protección que legalmente corresponde a las madres cabeza de familia sin alternativa económica, ni que con la actitud desplegada por la entidad demandada se le afecten a aquélla sus derechos, pues la decisión está debidamente fundamentada y las condiciones laborales de la tutelante no la hacían merecedora de tal protección. No obstante, debe dejar claro la Sala que en el evento de que la peticionaria considere que con tal proceder se desconoció alguno de los principios que rigen la función administrativa o que debe ser vinculada nuevamente a la entidad demandada, será algo que debe controvertir ante la jurisdicción contencioso administrativa, toda vez que no se advierte afectación de sus derechos que puedan ser amparados por el mecanismo excepcional de la acción de tutela. La jurisprudencia ha señalado que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para impugnar la legalidad de un acto administrativo, y que no lo es para obtener el reintegro a un cargo del cual el solicitante ha sido desvinculado, mucho más cuando se observa que el acto estuvo debidamente motivado y que tal reintegro conllevaría a desconocer los derechos de carrera de quien es titular del mismo.

MADRE CABEZA DE FAMILIA -Situación particular no la coloca dentro de los presupuestos del art. 12 de la ley 790/02 /RELACION LABORAL -Situación en que existen causas justas para terminarla El sólo hecho de que sea madre cabeza de familia y que haya sido desvinculada de la administración no sitúa a la peticionaria dentro de los presupuestos que contempla el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, toda vez que ella no era la titular del cargo que desempeñaba y su desvinculación tuvo lugar por el hecho de que a la titular -perteneciente a carrera administrativa- se le dio por terminado su encargo. No podía la administración hacer cosa diferente que regresar a la titular al cargo para el cual había concursado. La protección constitucional que se predica de los sujetos de especial protección, desarrollada en normas de inferior jerarquía, no puede extenderse a situaciones en las que existen causas justas para dar por terminada la relación laboral.

Referencia: expediente T-984794 Acción de tutela interpuesta por Astrid del Carmen Huertas Martín contra la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil cinco (2005). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos, al resolver sobre el asunto de la

referencia, por el Juzgado 15 Penal del Circuito de Bogotá, D.C., y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial -Sala Penal- de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos 1.1. Mediante Resolución N° 733 del 30 de octubre de 2000 el Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, nombró provisionalmente a la peticionaria para desempeñar el cargo de Profesional Universitario 3020-12 del Grupo de Recursos Físicos y Adquisiciones de la Secretaría General de la Planta Global del Personal Administrativo de ese establecimiento público, con la anotación siguiente:

“en tanto dura el encargo de la doctora Olga Bogotá”. Cargo del cual se posesionó el 14 de noviembre de ese año. 1.2. Mediante carta del 13 de enero de 2003 la peticionaria le informó al Director Nacional de la ESAP ser madre cabeza de familia sin otra alternativa económica, anexó los documentos pertinentes y le solicitó le fuera concedida la protección consagrada en la ley.

1.3. El 12 de junio de 2003 el doctor Roberto Alejandro Rubiano Vanegas le pidió a la accionante allegar copias autenticadas de los registros civiles de sus hijas, cuestión que llevó a cabo a través de memorial fechado el 16 de junio siguiente 1.4. En virtud del Decreto N° 220 del 27 de enero de 2004 el Presidente de la República, considerando que el estudio técnico de que trata el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 y los artículos 148 y 155 del Decreto 1572 de 1998, presentado por la ESAP y dirigido a modificar la planta de personal, obtuvo concepto favorable por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, decretó la supresión de algunos cargos de la planta de personal de la ESAP.

1.5. Por Resolución N° 202 del 29 de enero de 2004 el Director Nacional de la ESAP dio por terminado el nombramiento provisional de la accionante. En las consideraciones de dicho acto se señaló:

“[q]ue mediante Resolución N° 0106 del 29 de enero de 2004, se reubicó al funcionario de carrera administrativa en el cargo del cual es titular. Que se hace necesario dar por terminado el nombramiento provisional a ASTRID DEL CARMEN HUERTAS MARTÍN que se le efectuó mediante Resolución N° 733 del 30 de octubre de 2000, mientras durara el encargo del funcionario del cargo titular” [1] .

1.6. La accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el acto anterior por considerarlo contrario a los artículos 43 de la Constitución y 12 de la Ley 790 de 2002 que ordena una protección especial a las madres cabeza de familia sin alternativa económica, pero la ESAP le respondió que contra la resolución materia de impugnación no cabía recurso alguno y que “no estaba condicionada a motivación alguna ni debía preceder a un proceso administrativo, teniendo en cuenta lo estatuido en el Decreto 1050 de 1973 artículo 107” [2] .

Agregó, además, que esos actos condición no son susceptibles de ser recurridos y que para la expedición de dicho acto la administración hizo uso de su poder dispositivo.

1.7. Mediante Resolución N° 543 del 13 de febrero de 2004 el Director Nacional de la ESAP encargó a Olga Mery Bogotá Moreno, titular del cargo Profesional Universitario 3020-12 de la Secretaría General, para desempeñar el cargo de Profesional Especializado 3010-18.

2. La acción de tutela instaurada La peticionaria manifiesta que la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, le vulneró sus derechos a la vida digna, al trabajo, a la igualdad, al debido proceso en conexidad con la subsistencia, al mínimo vital, a la familia, a la salud, a la seguridad social, al trabajo, a la educación y los de los niños, toda vez fue desvinculada de dicha entidad a pesar de ser madre cabeza de familia y no tener otros ingresos para su subsistencia ni la de sus hijos de 5, 11 y 12 años de edad.

Expresa que aunque en la Resolución 202 de 2004, mediante la cual se le dio por terminado su nombramiento provisional, se señala que por Resolución 106 del 29 de enero del mismo año se reubicó a la funcionaria de carrera al

cargo del cual era titular, tal situación no es cierta puesto que en realidad esa persona no asumió el cargo ni un día. Al respecto refiere que a través de Resolución N° 343 del 13 de febrero del mismo año aquella fue encargada para desempeñar un empleo superior (profesional especializado 3010-18). Lo anterior -indica la peticionaria- demuestra que lo pretendido era despojarla ilegalmente de su empleo.

Además, agrega que se le violó su derecho al debido proceso porque no se le siguió un proceso para desvincularla ni se le permitió defenderse.

Finalmente, a juicio de la accionante ella tiene derecho a una estabilidad laboral, tal como lo ha indicado la Corte [3] , puesto que laboró durante 3 años, 2 meses y 15 días.

3. La respuesta de la entidad demandada La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, manifiesta que en cumplimiento del programa de renovación de la administración pública, se modificó la estructura de la entidad a través del Decreto 219 de 2004 y mediante decretos 220 y 300 del mismo año se adoptó la planta de personal.

Asegura que para actuar en concordancia con dichas normas se dieron por terminados los encargos existentes y, como consecuencia, los empleados de carrera administrativa que estaban encargados de empleos superiores regresaron a los cargos de los cuales eran titulares. Por tal razón, quienes se encontraban nombrados provisionalmente en esos cargos tuvieron que salir. Ese fue el caso de la peticionaria quien ocupaba provisionalmente el cargo de Olga Mery Bogotá Moreno, pues al regresar ésta, titular del cargo 3020-12, a su empleo, se terminó el nombramiento de la accionante.

Finalmente, afirma que la tutelante tiene a su alcance otro medio de defensa judicial y que para la fecha ya presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Además, manifiesta que no existe perjuicio irremediable que haga procedente la tutela como mecanismo transitorio. 4. Pruebas aportadas 4.1. Resolución N° 733 del 30 de octubre de 2000 por la cual se nombró en forma provisional a la accionante para desempeñar el cargo de profesional universitario 3020-12 del Grupo de Recursos Físicos y Adquisiciones de la Secretaría General de la Planta Global de Personal Administrativo de la Escuela Superior de Administración Pública, en tanto dura el encargo de la doctora Olga Bogotá [4] .

4.2. Acta de posesión de la peticionaria efectuada el 14 de noviembre de 2000 [5] . 4.3. Carta del 13 de enero de 2003 por la cual la accionante informa al Director de la ESAP que es madre cabeza de familia, que no tiene otra alternativa económica y le solicita concederle la protección consagrada en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002 [6] .

4.4. Carta del 16 de junio de 2003 a través de la cual la accionante entregó copias de los registros civiles de nacimiento de sus hijos [7] .

4.5. Fotocopia del Decreto 220 de 2004 por el cual se modifica la planta de personal administrativo y docente de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones [8] .

4.6. Resolución N° 202 del 29 de enero de 2004 mediante la cual se da por terminado a la accionante su nombramiento provisional. En los considerandos de dicho acto se consigna:

“Que mediante Resolución N° 0106 del 29 de enero de 2004, se reubicó al funcionario de carrera administrativa en el cargo del cual es titular.

Que se hace necesario dar por terminado el nombramiento provisional a ASTRID DEL CARMEN HUERTAS MARTÍN que se le efectuó mediante Resolución N° 733 del 30 de octubre de 2000, mientras durara el encargo del funcionario del cargo titular” [9] .

4.7. Resolución N° 543 del 13 de febrero de 2004 por la cual se encargó a la doctora Olga Mery Bogotá Moreno, titular del cargo de profesional universitario 3020-12 de la Secretaría General, para desempeñar el cargo de profesional especializado 3010-18 [10] .

4.8. Escrito firmado por el Coordinador Grupo de Compras e Inventarios de la ESAP, de fecha 4 de febrero de 2004, en el cual pone en conocimiento del Secretario General de la entidad que debido a la reestructuración se dio por terminada la relación laboral a Astrid del Carmen Huertas (peticionaria) y Luz Marina Arias. Así mismo, que Olga Mery Bogotá y Alba Rocío Ortiz Alfaro, quienes fueron reubicadas en esa dependencia, se presentaron el primer día informando tener cuestiones pendientes en el área donde laboraban, razón por la cual solicita que ellas se hagan presentes a la mayor brevedad para ejercer sus funciones [11] .

4.9. Oficio firmado por el Director Nacional de la ESAP informándole a la peticionaria que, respecto de los recursos de reposición y apelación interpuestos por ella, contra la Resolución N° 202 de 2004 no procede recurso alguno debido a que es un acto condición. Al respecto, dice que “dicha resolución no estaba condicionada a motivación alguna ni debía preceder a un proceso administrativo, teniendo en cuenta lo estatuido en el Decreto 1050 de 1973 artículo 107” [12] .

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN 1. Primera instancia El Juzgado 15 Penal del Circuito de esta ciudad, mediante fallo calendado el 15 de junio de 2004, denegó el amparo propuesto por cuanto -a su juicio- la actora cuenta con otro medio de defensa judicial para obtener el reintegro y la indemnización de los daños que se le hayan podido causar, y, además, no advierte la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

2. Impugnación La accionante sostuvo que utiliza la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable puesto que al quedar sin empleo y sin ingreso alguno se pone el peligro la vida, la salud y la educación de sus hijos porque no tiene recursos para comprar alimentos ni atender los gastos que su familia demanda.

3. Segunda instancia Por Sentencia proferida el 4 de agosto de 2004 la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., confirmó el fallo impugnado. Señaló el ad-quem que si el 29 de enero de 2004 se reubicó a la funcionaria de carrera administrativa en el cargo del cual era titular y luego el 13 de febrero siguiente se la volvió a encargar de otro, ello no significa que necesariamente la peticionaria debía ser reintegrada al cargo que desempeñó de manera transitoria.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN 1. El problema jurídico Considera la accionante que la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, le vulneró sus derechos a la vida digna, al trabajo, a la igualdad, al debido proceso en conexidad con la subsistencia, al mínimo vital, a la familia, a la salud, a la seguridad social, al trabajo, a la educación y los de los niños, por cuanto a pesar de ser madre cabeza de familia y no tener otros ingresos para procurar su subsistencia ni la de sus hijos menores de edad le fue dado por terminado su nombramiento en provisionalidad.

De acuerdo con lo brevemente expuesto, corresponde a la Corte determinar si la ESAP, al expedir la Resolución N° 202 del 29 de enero de 2004, por medio de la cual dio por terminado el nombramiento en provisionalidad de la peticionaria, vulneró los derechos fundamentales de esta última, si desconoció la protección especial que consagra la Ley 790 de 2003 a las madres cabeza de familia sin otra alternativa económica y, en caso de que se verifique la vulneración de algún derecho entrará a determinar si la tutela resulta procedente como medio para garantizarlo.

2. Los nombramientos en provisionalidad y la necesidad de motivar los actos administrativos 2.1. La administración está facultada para crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal. No obstante, tal discrecionalidad no es absoluta, pues ella debe actuar buscando la eficiencia en la prestación del servicio público y asegurando la materialización de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y

publicidad consagrados en el artículo 209 de la Carta Política. Así mismo, dicha facultad está limitada por el artículo 125 ibídem que condiciona a la administración en materia de provisión de cargos, los cuales, por regla general, son de carrera.

2.2. Conforme a lo dispuesto por la Ley 443 de 1998 [13] , vigente para el momento en que fue desvinculada la peticionaria, "la carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascenso" [14] .

La provisión de esos empleos se hace -en términos de la referida Ley- previo concurso, por nombramiento en periodo de prueba o por ascenso. Los empleos de carrera se caracterizan porque tanto el ingreso como el ascenso en los mismos está determinado por el mérito, lo cual implica un derecho a la estabilidad. De forma tal que quien se encuentra en carrera puede permanecer en su cargo mientras cumpla de manera eficiente con sus funciones y sólo podrá ser removido por las causas señaladas en la ley. No ocurre lo mismo con los empleos de libre nombramiento y remoción, toda vez que quien ha sido nombrado a través de esa modalidad tiene una estabilidad precaria y puede ser removido de su cargo de manera discrecional por el nominador, siempre y cuando la decisión se funde en la necesidad de asegurar el debido cumplimiento de la función pública y no sea por tanto arbitraria [15] .

2.3. Ahora bien, en la Ley 443 de 1998 también se prevé la posibilidad del encargo y de los nombramientos provisionales. Los nombramientos -señala el artículo 8- tendrán carácter provisional cuando se pretenda proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado por el sistema de méritos y, en esa medida, cuando el titular de un empleo sea encargado de otro, el cargo de aquél podrá ser provisto en provisionalidad mientras dure el encargo del titular.

Las entidades con el fin de procurar una eficiente prestación del servicio y de evitar parálisis en la administración pública pueden acudir a la figura del encargo o de los nombramientos en provisionalidad en ciertos casos y de acuerdo con lo dispuesto en la ley. Pero, cuando la administración ha decidido nombrar una persona con carácter provisional en un cargo de carrera, no puede proceder a su desvinculación sin que el acto administrativo correspondiente se encuentre motivado.

2.4. En efecto, ya la Corporación se ha pronunciado sobre la necesidad de motivación de los actos administrativos. En la Sentencia SU-250 del 26 de mayo de 1998 [16] sostuvo que con el fin de evitar arbitrariedad por parte de la administración, la cual no puede confundirse con discrecionalidad, es imprescindible que sus actos estén motivados. En dicha oportunidad dijo la Corte:

"Esa actitud de retirar a una persona del cargo, sin motivar el acto administrativo correspondiente, ubica al afectado en un indefensión constitucional. El art. 29 C. P. incluye entre sus garantías la protección del derecho a ser oído y a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en juicio, de acuerdo con el clásico principio audiatur et altera pars, ya que de no ser así, se produciría la indefensión. La garantía consagrada en el art. 29 C.P., implica al respecto del esencial principio de contradicción de modo que los contendientes, en posición de igualdad, dispongan de las mismas oportunidades de alegar y probar cuanto estimaren conveniente con vistas al reconocimiento judicial de sus tesis.

(...) Es, pues, de la esencia de las garantías de protección, la posibilidad de debatir, de lo contrario se cae en indefensión y, por ende, se restringe y viola el debido proceso en su fase de la defensa.

No es lógico ni justo que al afectado por un acto administrativo de desvinculación (salvo en los casos de libre nombramiento y remoción) no se le indica el motivo del retiro para que se defienda del en señalamiento que se le hace.

Y si ello ocurre (desvinculación sin motivación) se viola el debido proceso consagrado en el artículo 29 C.P. para 'actuaciones judiciales y administrativas', porque se coloca en indefensión a la persona afectada, ya que no puede hacer

una real defensa jurídica y esto repercute en el acceso a la justicia establecido en el artículo 229 C.P.

(...) El hecho de ser interino (que no es igual a libre nombramiento y remoción) no implica autorización para la no motivación del decreto que los retire. Si el nominador retira a un Notario interino y éste no es reemplazado por un Notario en propiedad, previo concurso, el acto administrativo que contiene la desvinculación debe incluir las razones formales y materiales, normativas y fácticas, que motivaron el retiro, de acuerdo con el parámetro ya señalado de que es por motivos de interés general que afecten el servicio por lo que puede producirse el retiro.

La falta de motivación de ese acto del Estado que retira del servicio a una persona nombrada en interinidad porque aún no se han hecho los concursos para ingresar a la carrera, es una omisión en contra del derecho porque la motivación es necesaria para el control de los actos administrativos que facilita la función revisora de lo contencioso-administrativo, y, por ende, la falta de motivación se convierte en un obstáculo para el efectivo acceso a la justicia (artículo 229)".

Igualmente, la jurisprudencia ha manifestado que el deber de motivar sus decisiones, mediante las cuales se declara la insubsistencia de un nombramiento de carrera, se extiende a aquellos casos en que la persona desvinculada estuviere ocupando el cargo de manera provisional y que si se omite tal deber se viola el derecho al debido proceso del trabajador. En la Sentencia T-597 del 15 de junio de 2004 [17] se precisó que "en virtud de la protección del debido proceso del trabajador, el acto mediante el cual se desvincula a un empleado nombrado de manera provisional en un cargo de carrera, debe ser motivado, mientras que en dicho cargo no sea nombrada una persona seleccionada en base al concurso de méritos".

3. La protección especial a las mujeres cabeza de familia en el marco de renovación de la administración pública 3.1. A través de la Ley 790 de 2002 y con el fin de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los fines estatales con celeridad e inmediación en la atención de las necesidades ciudadanas, se procuró renovar y modernizar la estructura de la Rama Ejecutiva del orden nacional [18] .

Para desarrollar ese objetivo se contempló la fusión de entidades u organismos nacionales y de ministerios y, por supuesto, la supresión de cargos.

Sin embargo, frente a las medidas de desvinculación de personal se estableció que de conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en desarrollo de dicho programa de renovación 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 en el término de tres años contados a partir de la promulgación de la misma ley [19] .

Esta Corporación, al respecto, ha señalado que la protección que contempla la disposición mencionada tiene por finalidad la estabilidad laboral y el respeto a la dignidad humana [20] y que "el legislador por mandato de la Constitución, es competente para consagrar ciertos beneficios a favor de la mujer cabeza de familia, sin que ello signifique vulneración del derecho a la igualdad, siempre y cuando las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas y pretendan justamente, respetar los principios, valores y derechos protegidos por la Carta" [21] .

Posteriormente, en la Sentencia T-925 del 23 de septiembre de 2004 [22] , la Corte sostuvo, respecto de la protección constitucional de la mujer cabeza de familia, que "las medidas de protección establecidas para la mujer cabeza de familia guardan una estrecha relación con la protección de los derechos fundamentales de los niños, que por lo demás, como lo señala claramente el artículo 44 superior prevalecen sobre los derechos de los demás".

3.2. Con el objeto de reglamentar parcialmente la Ley 790 de 2002 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 190 de 2003 en virtud del cual se hicieron algunas definiciones, se especificaron los destinatarios y la acreditación de las causales de

protección especial previstas en el artículo 12 de la referida Ley. Concretamente en su articulo 13.2 sobre aplicación de la protección especial dispuso:

“Con base en las certificaciones expedidas por los jefes de personal o quienes hagan sus veces y en las valoraciones del tipo de limitación previstas en el numeral anterior, el secretario general de la respectiva entidad analizará, dentro del estudio técnico correspondiente a la modificación de la planta de personal y teniendo en cuenta la misión y los objetivos del organismo o entidad, el cargo del cual es titular el servidor público que se encuentre en algunos de los grupos de la protección especial y comunicará a los jefes de la entidad respectiva los cargos que de manera definitiva no podrán ser suprimidos o las persona a quienes se les deberá respetar la estabilidad laboral” (se subraya).

De las disposiciones referidas se extracta, entonces, que las personas que son objeto de la protección especial deben cumplir ciertos requisitos y, además, entre ellos que sean titulares de los cargos que sean objeto de supresión.

4. El caso concreto 4.1. En el caso de la peticionaria se tiene que la modalidad de vinculación con la ESAP fue justamente la de provisionalidad. En efecto, mediante Resolución N° 733 del 30 de octubre de 2000 fue nombrada para desempeñar el cargo de Profesional Universitario 3020-12 -cargo de carrera y que era desempeñado por un empleado de carrera- con la anotación clara de que ello tenía lugar en tanto durara el encargo de la doctora Olga Bogotá.

De manera, pues, que su nombramiento estaba sujeto a la condición principal de que la titular de dicho empleo regresara al mismo una vez su encargo terminara.

Posteriormente, en virtud del Decreto 220 del 27 de enero de 2004 el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 14 del artículo 189 de la Carta Política y los literales m) y n) del articulo 54 y el artículo 115 de la Ley 489 de 1998 y la Ley 4 de 1992, suprimió algunos cargos de la planta de personal de la Escuela Superior de la Administración Pública, ESAP. Y fue con ocasión de dicha medida que -según lo afirmado por la entidad demandada- los encargos se dieron por terminados y los empleados de carrera que se encontraban encargados de empleos de superior jerarquía debieron regresar a los cargos de los cuales eran titulares.

Bajo esos parámetros, la ESAP profirió la Resolución 202 del 29 de enero de 2004 por medio de la cual, considerando que por Resolución 106 del 29 de enero de 2004 se reubicó al funcionario de carrera administrativa del cual es titular, resolvió dar por terminado a la accionante el nombramiento provisional que se le había hecho.

4.2. De los antecedentes relatados en el acápite correspondiente de esta Sentencia se extrae que, contrario a lo sostenido por la peticionaria, el acto de desvinculación sí fue motivado, puesto que su nombramiento en provisionalidad estuvo condicionado al tiempo que durara el encargo de la titular de dicho cargo. Por manera que cuando la titular regresara al mismo se entendía que su nombramiento se daría por terminado, cuestión que en efecto sucedió en virtud de la reestructuración de la planta de personal de que fue objeto la entidad demandada.

En ese orden, la ESAP no podía, so pretexto de otorgarle la protección especial consagrada en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, mantenerla en un cargo para el cual no había concursado y del cual era titular otra persona que se encontraba en carrera administrativa y que ya había sido reasumido por aquélla por disposición del nominador. Cuestión distinta podría haber sido si el cargo suprimido fuera precisamente el que estaba desempeñando la accionante en provisionalidad, pero no fue así.

Así las cosas, de las diligencias obrantes en el expediente no se puede concluir que la accionante haya sido desvinculada con el fin de no otorgarle la protección que legalmente corresponde a las madres cabeza de familia sin alternativa económica, ni que con la actitud desplegada por la entidad demandada se le afecten a aquélla sus derechos, pues, como ya se anotó, la decisión está debidamente fundamentada y las condiciones laborales de la tutelante no la hacían merecedora de tal protección. No obstante, debe dejar claro la Sala que en el evento de que la peticionaria considere que

con tal proceder se desconoció alguno de los principios que rigen la función administrativa o que debe ser vinculada nuevamente a la entidad demandada, será algo que debe controvertir ante la jurisdicción contencioso administrativa, toda vez que no se advierte afectación de sus derechos que puedan ser amparados por el mecanismo excepcional de la acción de tutela.

En torno al tema la Corte ha manifestado, refiriéndose a la estabilidad laboral de los empleados que "[L]o anterior no significa que frente a un proceso de reestructuración, no pueda separarse a un trabajador de su empleo; el derecho a permanecer en un puesto determinado, a estar vinculado a cierta institución o a ejercer la actividad laboral en un sitio específico, no constituyen propiamente derechos fundamentales, sino atribuciones derivadas del derecho al trabajo que, en principio, no son amparables por vía de tutela" [23] .

En efecto, la jurisprudencia ha señalado que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para impugnar la legalidad de un acto administrativo, y que no lo es para obtener el reintegro a un cargo del cual el solicitante ha sido desvinculado, mucho más cuando se observa que el acto estuvo debidamente motivado [24] y que tal reintegro conllevaría a desconocer los derechos de carrera de quien es titular del mismo.

El sólo hecho de que sea madre cabeza de familia y que haya sido desvinculada de la administración no sitúa a la peticionaria dentro de los presupuestos que contempla el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, toda vez que ella no era la titular del cargo que desempeñaba y su desvinculación tuvo lugar por el hecho de que a la titular -perteneciente a carrera administrativa- se le dio por terminado su encargo. No podía la administración hacer cosa diferente que regresar a la titular al cargo para el cual había concursado.

La protección constitucional que se predica de los sujetos de especial protección, desarrollada en normas de inferior jerarquía, no puede extenderse a situaciones en las que existen causas justas para dar por terminada la relación laboral.

Por las razones anteriores, se confirmarán las decisiones de instancia que denegaron el amparo propuesto. IV. DECISIÓN Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos proferidos por el Juzgado 15 Penal del Circuito de Bogotá, D.C., y por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad que negaron la tutela instaurada por Astrid del Carmen Huertas Martín contra la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Segundo. - Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretario General [1] Folio 27 del cuaderno de primera instancia.

[2] Folio 36 del cuaderno de primera instancia. [3] Cita las sentencias T-800 de 1998 y SU-250 del mismo año. [4] Folios 8 a 10 del cuaderno de primera instancia.

[5] Folio 11 del cuaderno de primera instancia. [6] Folio 19 del cuaderno de primera instancia. [7] Folio 22 del cuaderno de primera instancia.

[8] Folios 23 a 26 del cuaderno de primera instancia. [9] Folio 27 del cuaderno de primera instancia. [10] Folio 28 del cuaderno de primera instancia.

[11] Folio 29 del cuaderno de primera instancia. [12] Folio 36 del cuaderno de primera instancia. [13] Esta norma fue derogada por la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, con excepción de sus artículos 24, 58, 81 y 82.

[14] Artículo 1. [15] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-838 del 23 de septiembre de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). [16] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[17] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [18] Artículo 1 de la Ley 790 de 2002. [19] Artículo 12 de la Ley 790 de 2002. [20] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1039 del 5 de noviembre de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[21] Ibídem. [22] M.P. Alvaro Tafur Galvis. [23] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-876 del 9 de septiembre de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[24] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-951 del 7 de octubre de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 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.