COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/221/14

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/221/14
Expediente	T-4043466
Fecha	2014-04-01
Sala	Sala Primera de Revisión
Magistrado ponente	MARÍA VICTORIA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Contra Actos Administrativos Que Desvinculan A Empleados Publicos De Sus Cargos
- Cargo De Carrera En Provisionalidad
- Accion De Tutela Para Controvertir Actos De Retiro En Provisionalidad Cuando No Han Sido Motivados
- Actos De Retiro
- Desvinculacion En Cargo De Carrera En Provisionalidad
- Reintegro A Cargo En Provisionalidad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

El mecanismo judicial previsto por el ordenamiento jurídico para controvertir los actos administrativos, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ejercida ante la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante,

Texto completo

T-221-14 Sentencia T-221/14 ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DESVINCULAN A EMPLEADOS PUBLICOS DE SUS CARGOS- Procedencia La Corte Constitucional ha señalado que el mecanismo judicial previsto por el ordenamiento jurídico para controvertir los actos administrativos, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ejercida ante la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, e n relación con los funcionarios públicos nombrados en provisionalidad que han sido retirados sin la motivación del acto administrativo de desvinculación, la Corte ha adoptado diversas formas de proteger los derechos fundamentales de dichos funcionarios por vía de tutela, dependiendo de las particularidades de cada caso.

CARGO DE CARRERA EN PROVISIONALIDAD- Goza de estabilidad laboral relativa Los funcionarios públicos que desempeñan cargos de carrera nombrados en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia, que implica que el acto administrativo por medio del cual se efectúe su desvinculación debe estar motivado, es decir, debe contener las razones de la decisión, lo cual constituye una garantía mínima derivada, entre otros, del derecho fundamental al debido proceso y del principio de publicidad .

ACCION DE TUTELA PARA CONTROVERTIR ACTOS DE RETIRO EN PROVISIONALIDAD CUANDO NO HAN SIDO MOTIVADOS- Alcance ACTOS DE RETIRO- D eber de motivar los actos de retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargo de carrera En cuanto al retiro de servidores vinculados en provisionalidad, la Corte Constitucional a través de reiterada jurisprudencia ha indicado “ el inexcusable deber de motivación de dichos

actos. Así lo ha señalado desde hace más de una década de manera uniforme y reiterada en los numerosos fallos en los que ha examinado esta problemática, a tal punto que a la fecha se registra casi un centenar de sentencias en la misma dirección aunque con algunas variables respecto de las medidas de protección adoptadas".

DESVINCULACION EN CARGO DE CARRERA EN PROVISIONALIDAD- Debe ser motivado/ ACTOS DE RETIRO -Derecho a conocer cuáles fueron las razones que motivaron la decisión A la persona nombrada en provisionalidad le asiste el derecho de conocer las razones por las cuales se les desvincula del servicio (i) como garantía derivada del derecho fundamental al debido proceso, el respeto al Estado de derecho, el principio democrático y el principio de publicidad; (ii) el deber general de motivar los actos administrativos; (iii) la posibilidad que le asiste a los administrados de conocer cuáles son las razones que se invocan para su retiro cuando ejercen un cargo en provisionalidad; (iv) el derecho que le asiste a quienes ocupan un cargo de carrera en provisionalidad de motivar el acto de insubsistencia, como garantía mínima del derecho fundamental al debido proceso y del control de la arbitrariedad de la administración, a diferencia de quienes ocupan un cargo de libre nombramiento y remoción para los cuales tiene cabida la excepción de la motivación del acto de retiro.

REINTEGRO A CARGO EN PROVISIONALIDAD- Orden a la Registraduría reintegrar a la accionante al cargo que se encontraba desempeñando al momento del retiro, si éste no ha sido provisto por concurso de méritos REINTEGRO A CARGO EN PROVISIONALIDAD- Orden a Registraduría reintegrar a la accionante al cargo que venía desempeñando al momento de la desvinculación, si la titular continúa suspendida del ejercicio del cargo o ha sido destituida e inhabilitada Referencia: expediente T-4043466 y T-4157105 (Acumulados) Expediente T-4043466. Acción de tutela presentada por Rosa María Barrios Palomino, mediante apoderado, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Registrador Municipal de Los Córdobas Expediente T-4157105. Acción de tutela presentada por María Eugenia Rivas Rivas, mediante apoderado, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Bogotá, D.C., primero (1) de abril de dos mil catorce (2014). La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial, el diecisiete (17) de junio de dos mil trece (2013), y en segunda instancia, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por Rosa María Barrios Palomino contra la Registraduría Nacional del Estado Civil; y en primera instancia, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Montería, Córdoba, el siete (7) de junio de dos mil trece (2013), y en segunda instancia, por la Sala Constitucional Ad-Hoc del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, el quince (15) de julio de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por María Eugenia Rivas Rivas contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El expediente T-4043466 fue seleccionado para revisión por medio de auto del treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), proferido por la Sala de Selección Número Diez. Y mediante Auto del cinco (5) de diciembre de dos mil trece (2013) proferido por la Sala de Selección Número Doce, el expediente T-4157105 fue seleccionado para revisión y se dispuso acumular al expediente T-4043466.

I. ANTECEDENTES Las señoras Rosa María Barrios Palomino y María Eugenia Rivas Rivas presentaron acción de tutela con el objeto de obtener protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital, los cuáles, consideran han sido vulnerados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en virtud de la falta de motivación de los actos administrativos por medio de los cuales se ordenó la desvinculación de los cargos de Registradora Municipal que ocupaban en provisionalidad.

A continuación se realizará una exposición de los antecedentes de cada caso, la respuesta de las autoridades accionadas y las decisiones objeto de revisión.

1. Caso de la señora Rosa María Barrios Palomino contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. Expediente T-4043466 1.1. Hechos y argumentos jurídicos presentados en la demanda 1.1.1. La señora Rosa María Barrios Palomino estuvo vinculada a la Registraduría Municipal de Los Córdobas desde el veintidós (22) de marzo de dos mil siete (2007) hasta el veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), [1] ocupando como último cargo el de Registradora Municipal en provisionalidad de Los Córdobas.

1.1.2. Expuso que el veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012) fue nombrada en provisionalidad en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 de la Registraduría Municipal de Los Córdobas por el término de tres (3) meses, mediante Resolución No. 235 proferida por los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[2] 1.1.3. Posteriormente, mediante Resolución No. 012 del nueve (9) de enero de dos mil trece (2013) se dio dió por terminado el nombramiento de la peticionaria en provisionalidad, circunstancia de la que fue informada mediante oficio 061 del diez (10) de enero de dos mil trece (2013).

[3] A juicio de la peticionaria, su desvinculación contradice el precedente establecido por la Corte Constitucional sobre la forma en que se debe llevar a cabo la terminación de los nombramientos realizados en provisionalidad.

1.1.4. Agregó que esta circunstancia le ha causado un grave perjuicio, pues es madre cabeza de familia, y tiene a cargo a su madre de ochenta y seis (86) años de edad, como a su hija, la cual pese a ser mayor de edad depende económicamente de ella.

[4] 1.1.5. Con fundamento en lo anterior, la tutelante presentó acción de tutela invocando la protección inmediata de sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital. En consecuencia, solicitó se “ordene a la entidad accionada que en un término que no exceda de 48 horas contados a partir de la notificación del fallo se sirva reintegrar [la] al mismo cargo o a uno superior, del cual fue desvinculada, sin solución de continuidad, y cancele todos los salarios dejados de percibir hasta el día en que se efectúe su reintegro, así como el pago de la seguridad social integral por el tiempo en que estuvo desvinculada del cargo”.

[5] 1.2. Intervención de las autoridades accionadas o vinculadas al trámite 1.2.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil, solicitó declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Barrios. Señaló que desde que se efectuó el nombramiento de la peticionaria en el cargo de Registradora Municipal de Los Córdobas se estableció que la duración de su nombramiento como provisional era por tres (3) meses, esto es del veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012) hasta el veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), por lo que su desvinculación por medio de la Resolución No. 012 de dos mil trece (2013) corresponde a una determinación adoptada desde el momento mismo del nombramiento. Adicionalmente, señaló que la peticionaria puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir el acto administrativo acusado, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.2.2. El Registrador Municipal de Los Córdobas solicitó declarar improcedente la acción de tutela de la referencia, tras considerar que la acción constitucional no era la vía judicial idónea para resolver controversias relativas a los derechos laborales.

1.3. De las sentencias objeto de revisión 1.3.1. En primera instancia, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en fallo del diecisiete (17) de junio de dos mil trece (2013), declaró improcedente la protección constitucional solicitada. Consideró que la acción interpuesta por la señora Rosa María Barrios no es procedente, en

tanto: en primer lugar, no se encontró ninguna prueba que acreditara que la accionante hubiese interpuesto los recursos ordinarios contra el acto administrativo acusado (Resolución No.

012 de 2013). En segundo lugar, no se advirtió la presencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio.

1.3.2. La decisión fue impugnada por la accionante sin presentar argumentos adicionales. 1.3.3. En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013), confirmó el fallo impugnado. Para tal efecto, resaltó que no se está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional ni se evidencia afectación al mínimo vital de la peticionaria.

Así mismo, consideró lo siguiente: “En el presente caso la Sala no vislumbra cómo la entidad accionada ha quebrantado derecho fundamental alguno a la libelista, porque la Registraduría Nacional del Estado Civil desde el momento en que profirió la resolución a través de la cual nombró en provisionalidad fue explícita en indicarle que éste sería hasta el 24 de enero de 2013, además antes que se cumpliera ese término le hizo saber dicha circunstancia, actos administrativos que le fueron comunicados personalmente a la ciudadana Rosa María Barrios Palomino, sin que hubiera interpuesto los recursos que le ofrecía la Ley, situación que aleja el proceder de la entidad accionada de ser arbitrario o caprichoso que atente contra los derechos fundamentales de la actora”.

[6] Finalmente, el juez de instancia afirmó que la señora Barrios cuenta con otros mecanismos de defensa judiciales para resolver la controversia propuesta, tales como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2. Caso de María Eugenia Rivas Rivas contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. Expediente T-4157105 2.1. Hechos y argumentos jurídicos presentados en la demanda 2.1.1. La señora María Eugenia Rivas estuvo vinculada a la Registraduría Nacional del Estado Civil desde el veintiséis (26) de abril de dos mil diez (2010) hasta el quince (15) de enero de dos mil trece (2013), [7] ocupando como último cargo el de Registradora Municipal en provisionalidad de Planeta Rica, Córdoba.

[8] 2.1.2. Indicó que el dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012), mediante resolución No. 229, [9] fue nombrada de manera provisional en el cargo de Registradora Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica, designación que se realizó en virtud de la orden de suspensión provisional dictada en un proceso disciplinario contra la señora Edna Margarita Callejas, quien es la titular del cargo.

[10] 2.1.3. Mediante Resolución No. 015 de enero catorce (14) de dos mil trece (2013) se ordenó la desvinculación de la señora María Eugenia Rivas como Registradora Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica.

[11] 2.1.4. Manifestó la peticionaria que mediante Resolución No. 020 de dieciocho (18) de enero de dos mil trece (2013), [12] fue nombrada la señora Aura Rosana Jaramillo en el cargo de Registradora Municipal de Planeta Rica 4035-06, debido a que a la señora Edna Margarita Callejas, titular del cargo, le había sido prorrogada por tres (3) meses más la suspensión provisional del cargo.

2.1.5. Indicó que tiene a cargo a su madre y a su padre, este último, de setenta (70) años de edad, quien padece diabetes mellitus, con insuficiencia renal crónica no especificada, neuropatía autonómica en enfermedades y endocrinas .

[13] Ambos dependen económicamente de la peticionaria. [14] En este contexto, la señora María Eugenia Rivas, presentó acción de tutela invocando la protección inmediata de sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital. En consecuencia, solicitó se “ordene a la entidad accionada que en un término que no exceda de 48 horas contados a partir de la notificación del fallo se sirva reintegrar al mismo cargo o a uno superior, del cual fue desvinculada mi mandante, sin solución de continuidad, y cancele todos los salarios dejados de percibir hasta el día en que se efectúe su reintegro, así como el pago de la seguridad social integral por el tiempo en que estuvo desvinculada del cargo”.

[15] 2.2. Intervención de la autoridad accionada 2.2.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Sostuvo que la peticionaria cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad de la Resolución No.

015 de enero catorce (14) de dos mil trece (2013), por medio de la cual se dio por terminado su nombramiento en provisionalidad. Señaló que la decisión de desvinculación, se fundamentó en lo resuelto en el artículo 2º de la Resolución No. 229 del dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012) [16] y en lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1350 de 2009.

[17] Adicionalmente, la accionada desvirtuó los cargos elevados por la señora Rivas tras considerar que: "La accionante cuando fue nombrada provisionalmente en el cargo de Registradora Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica-Córdoba, conocía de antemano que la duración de su nombramiento provisional sería mientras duraba la suspensión del titular del cargo; igualmente que la provisionalidad podría darse por terminada en cualquier tiempo".

[18] 2.2.2. Los Delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, a su turno, pidieron declarar improcedente la acción de tutela objeto de estudio. Señalaron, que la peticionaria no es madre cabeza de familia. Además de que consideran que los hermanos de la actora pueden hacerse cargo económicamente de sus padres.

Por el otro lado, señalan que si bien la peticionaria tiene cuatro (4) hijos, estos son mayores de edad. Recuerdan que por medio de la Resolución No. 229 de octubre dieciocho (18) de dos mil doce (2012), se llevó a cabo el nombramiento de la accionante como Registradora Municipal del Estado Civil de Planeta Rica, sin embargo, este se dio dió por terminado mediante la Resolución No. 015 del catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), la cual fue debidamente motivada. En tanto se expuso que el nombramiento de la señora Rivas dependía de la suspensión provisional de su titular, la señora Edna Margarita Callejas Martínez, contra quien se había iniciado proceso disciplinario, mediante auto del dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013).

[19] Al respecto, sostuvo lo siguiente: "Es cierto que la Registraduría no ha realizado convocatoria para efectuar concurso público de mérito para proveer los cargos que son de carrera en la Registraduría; sin embargo, no es cierto que el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil de Planeta Rica se encuentra vacante, toda vez que en el mismo se encuentra la señora Edna Margarita Callejas Martínez, quien había sido suspendida provisionalmente en el cargo de Registrador Municipal del Estado Civil de Planeta Rica y por haberse cumplido el término de la suspensión, hoy día se encuentra fungiendo como tal, en el cargo que pretende la accionante".

[20] Finalmente argumentaron que las razones por la cuales se dio dió por terminado el nombramiento en provisionalidad de la peticionaria son las mismas que dieron origen a su nombramiento como Registradora Municipal de Planeta Rica, esto es:

"Las establecidas en el literal c) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009, que determina que el nombramiento provisional es de carácter discrecional, procedente excepcionalmente y solo por especiales razones del servicio;

situación esta que se superó con la asignación de funciones hecha a la señora Aura Rosana Jaramillo Fernández, a través de la Resolución No. 020 de 18 de enero de 2013 (…)".

[21] 2.3. De las decisiones judiciales objeto de revisión 2.3.1. El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Montería, Córdoba, mediante sentencia proferida el siete (7) de junio de dos mil trece (2013), declaró improcedente el amparo solicitado por la señora María Eugenia Rivas. Explicó que la peticionaria cuenta con otro mecanismo de defensa judicial ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Razón por la que el juez constitucional no puede invadir la esfera del juez ordinario. 2.3.2. El catorce (14) de junio de dos mil trece (2013), la peticionaria impugnó la decisión de primera instancia, sin presentar argumentos adicionales.

2.3.3. La Sala Constitucional Ad-Hoc del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, en fallo de quince (15) de julio de dos mil trece (2013) confirmó en su integridad la sentencia de primera instancia.

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

2. Problema jurídico y esquema de resolución En este contexto, le corresponde a la Sala Primera de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Viola la Registraduría Nacional del Estado Civil los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de una funcionaria (Rosa María Barrios) designada en provisionalidad para desempeñar un cargo de carrera, al desvincularla luego de tres meses, mediante acto administrativo sin motivación? (ii) ¿Viola la Registraduría Nacional del Estado Civil el derecho fundamental al debido proceso de una funcionaria (María Eugenia Rivas) nombrada en provisionalidad por el término de tres meses, para cubrir una suspensión provisional de quien es titular del empleo, al desvincularla del cargo una vez cumplido el término inicial, pese a que la suspensión provisional de la titular del cargo fue prorrogada por tres meses? Para resolver el problema jurídico 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 ; y, por último, (iii) se resolverán los casos concretos.

3. Procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos que desvinculan a empleados públicos de sus cargos 3.1. Teniendo en cuenta que en las sentencias objeto de revisión, se negó el amparo de los derechos fundamentales de las accionantes, entre otras razones, porque podían acceder a la jurisdicción contencioso administrativa para debatir la legalidad de la resolución mediante la cual se les desvinculó del cargo que ocupaban en provisionalidad como Registradoras Municipales de Planeta Rica y Los Córdobas, respectivamente, es necesario abordar en primer término el asunto de la procedencia de las acciones interpuestas.

3.2. El inciso 1º del artículo 86 de la Constitución Política consagró que la acción de tutela puede ser instaurada por la persona directamente afectada o por quien actúe en su nombre.

[22] Esto fue desarrollado por el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, que estableció que “[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa.

Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud (…).” Adicionalmente, el a rtículo 86 de la Constitución Política consagra que la acción de tutela procede cuando (i) no existen otros medios de defensa judicial; (ii) o cuando existan tales medios pero no sean eficaces o idóneos [23] para salvaguardar los derechos fundamentales, en atención a las circunstancias del caso concreto y las condiciones personales del peticionario;

[24] (iii) o cuando sea imprescindible la intervención del juez de tutela para evitar un perjuicio irremediable. En este último caso, el juez constitucional debe verificar si el perjuicio que busca conjurarse con la tutela es: (i) actual o inminente, es decir, si está ocurriendo o está próximo a ocurrir; (ii) grave, o tiene la potencialidad de dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; y (iii) si requiere medidas urgentes e (iv) impostergables, a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad.

3.3. La Corte Constitucional ha señalado que el mecanismo judicial previsto por el ordenamiento jurídico para controvertir los actos administrativos, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, [25] ejercida ante la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, e n relación con los funcionarios públicos nombrados en

provisionalidad que han sido retirados sin la motivación del acto administrativo de desvinculación, la Corte ha adoptado diversas formas de proteger los derechos fundamentales de dichos funcionarios por vía de tutela, dependiendo de las particularidades de cada caso.

3.3.1. En algunas oportunidades, la Corte ha accedido a la solicitud de reintegro de funcionarios públicos como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, cuando han sido desvinculados del cargo de carrera que ocupaban en provisionalidad sin motivación del acto administrativo. Por ejemplo, en la sentencia T-752 de 2003 [26] la Corte Constitucional concedió el amparo transitorio de los derechos fundamentales de una empleada del Club Militar de Oficiales de Bogotá que había sido desvinculada sin motivación alguna del cargo que venía ocupando en provisionalidad, por cuanto se trataba de una madre cabeza de familia que dependía de su salario para satisfacer las necesidades básicas de ella y su hijo.

[27] 3.3.2. En otras ocasiones la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la acción de tutela procede con el fin de proteger el derecho fundamental al debido proceso, pese a no estar en presencia de un perjuicio irremediable, cuando la autoridad nominadora no motivó el acto administrativo de desvinculación de un funcionario público nombrado en provisionalidad en un cargo de carrera, con el fin de que este pueda oponerse a la decisión, [28] con pleno conocimiento de las razones que conllevaron a su desvinculación y así poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa y ejercer su derecho de contradicción y defensa .

[29] Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-1240 de 2004 consideró: “ En ese contexto, es claro que no hay mecanismo alternativo de defensa judicial orientado a obtener que la Administración produzca esa motivación, que, como ha dicho la jurisprudencia, resulta indispensable para establecer si ha habido una lesión de los derechos fundamentales. Por consiguiente, resulta en este caso procedente la tutela como mecanismo definitivo, porque la decisión que resuelva que hay lugar al amparo, conduciría a una actuación de la Administración que es autónoma de los procesos contencioso administrativos que podrían suscitarse a partir del acto de desvinculación. En efecto, la orden de protección, en el evento de resultar ella procedente, se orientaría a obtener que la Administración motive el acto de desvinculación, si existe una razón para la misma, caso en el cual se abriría la puerta para que, si la afectada lo considera del caso, acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En caso contrario la Administración puede omitir motivar el acto, evento en el cual cabría ordenar el reintegro con carácter definitivo, por desconocimiento del derecho de raigambre constitucional a la motivación del acto de desvinculación. Es claro que, en un evento tal, la negativa de la Administración a motivar el acto de desvinculación, no obstante la conminación del juez de tutela, equivale a la aceptación de que no existe motivo alguno para la misma, distinto del arbitrio del nominador, razón por la cual cabe que en sede de tutela se ordene el reintegro, hasta tanto se produzca el respectivo concurso de méritos o la desvinculación se produzca por razones que la hagan justificada.

De este modo, no obstante que, como se ha señalado, el acto de desvinculación de un empleado que ocupa en provisionalidad un cargo de carrera que se produce sin motivación alguna es susceptible de controversia en la vía contencioso administrativa, la jurisprudencia constitucional ha configurado como un derecho de raigambre constitucional la motivación del acto de desvinculación de un empleo de carrera que se ocupa en provisionalidad, razón por la cual el mismo es susceptible de protección autónoma por la vía de la acción de tutela”.

[30] Ahora bien, p ara que proceda el amparo del derecho al debido proceso por falta de motivación del acto administrativo de desvinculación, la Corte Constitucional ha señalado que deben cumplirse los siguientes requisitos : (i) que se trate de un funcionario nombrado en provisionalidad; (ii) que el cargo que se ocupe sea de carrera administrativa; (iii) que sea posteriormente desvinculado mediante un acto administrativo no motivado; (iv) que se haya remplazado por un funcionario también nombrado en provisionalidad.

[31] 3.4. En la SU-917 de 2010, [32] la Sala Plena de esta Corporación conoció varios procesos de tutela acumulados, los cuales fueron interpuestos por funcionarios que desempeñaban cargos de carrera en provisionalidad contra diferentes entidades públicas, tras haber sido desvinculados de sus empleos sin que los actos de retiro hubieren sido motivados por sus nominadores. Con ocasión del examen de estos procesos de tutela la Corte fi jó unas reglas en aras de que la Administración, los ciudadanos y los operadores jurídicos en general, puedan determinar el alcance de la acción de tutela frente a los actos de desvinculación de servidores públicos nombrados en provisionalidad sin la previa motivación del acto. Al respecto, indicó que no se trata de reglas nuevas, ya que las mismas han venido siendo aplicadas por la jurisprudencia constitucional desde el año 1998, que debido a su pertinencia conviene citar in extenso:

“ (i) La jurisprudencia ha sostenido que la existencia de otros mecanismos de defensa judicial no implica por sí misma que la tutela pueda ser decretada improcedente. Por ejemplo, en la Sentencia SU-961 de 1999 la Corte sostuvo lo siguiente:

“En cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral, en este caso, es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo eficaz e idóneo de protección de los derechos fundamentales”.

En relación con la idoneidad y eficacia, la Corte ha sostenido que en ciertas ocasiones los mecanismos ordinarios se reflejan como desproporcionados para quien debe incoarlos, dados los costos que representan y la duración promedio de los procesos en la jurisdicción contencioso administrativa, no resultando entonces idóneos para garantizar en forma inmediata la efectividad de los derechos constitucionales que se anuncian como vulnerados, cuando no son lo suficientemente expeditos para brindar dicha garantía.

(ii) Ahora bien, cuando lo que se reclama es la nulidad del acto y el consecuente reintegro, en principio existe otro mecanismo de defensa judicial:

la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, como la presencia de otros mecanismos judiciales de defensa debe valorarse en cada caso concreto, atendiendo con su eficacia material y las circunstancias especiales de quien invoca el amparo, la Sala considera que, tratándose de la omisión al deber de motivación de los actos de retiro de cargos ocupados en provisionalidad, es procedente acudir a la acción de tutela por constituir éste el mecanismo idóneo y materialmente eficaz para asegurar la protección oportuna de los derechos fundamentales. En este sentido, la posibilidad de hacer uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es incompatible ni excluye el ejercicio de la acción de tutela, lo cual se explica por las siguientes razones:

- La posición del Consejo de Estado, según la cual el nominador puede declarar la insubsistencia sin la obligación de hacer explicitas las razones para ello, ha sido abiertamente contraria a la postura sólida y reiterada que por más de una década ha sostenido la Corte Constitucional, según la cual existe un inexcusable deber de motivación de los actos de retiro.

- Esta abierta discrepancia trae como resultado previsible, con detrimento patrimonial del erario público, el trámite de procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, en los que aun siendo evidente que el acto está viciado por la falta de motivación y por tanto da lugar a su nulidad, la reclamación sea nugatoria en tanto que no obtienen la protección

concreta y el restablecimiento del derecho que se considera violado, debiendo entonces acudirse a la acción de tutela contra providencias judiciales, como en efecto ha ocurrido en los asuntos que ahora son objeto de revisión.

- Sumado a ello, resultaría inequitativo y desproporcionado exigir al ciudadano la activación y agotamiento del mecanismo judicial ordinario, puesto que frente al acto inmotivado de insubsistencia se halla impedido para controvertir ante el juez administrativo, con la plena garantía del debido proceso, las razones que llevaron al nominador a su desvinculación, en tanto que no las conoce al momento de iniciar la respectiva acción ordinaria. En tal medida, no dispone de todos los elementos de juicio necesarios y suficientes para ejercer una plena defensa de sus derechos, precisamente ante la ausencia de motivación del acto de retiro.

Por lo anterior, la Sala estima que si bien el ciudadano tiene a su disposición la acción contencioso administrativa y puede hacer uso legítimo de ella, éste mecanismo judicial no resulta materialmente eficaz para la protección de sus derechos, lo que hace posible acudir al amparo constitucional como instrumento idóneo para asegurar la defensa de sus derechos por vía de tutela. En efecto, el administrado tiene derecho a conocer de manera puntual cuáles fueron las razones que motivaron esa decisión, como garantía derivada del derecho fundamental al debido proceso, del respeto al Estado de derecho, al principio democrático y al principio de publicidad, por tratarse de una garantía mínima de control de la arbitrariedad de la administración".

3.5. La Sala Primera de Revisión, siguiendo la línea establecida por la Corte Constitucional, considera que las accionantes gozan de legitimación para instaurar la presente acción de tutela, en tanto son las directamente afectas con la decisión contenida en los actos administrativos acusados. Adicionalmente, es el mecanismo judicial definitivo para proteger los derechos fundamentales vulnerados ante la falta de motivación del acto administrativo de desvinculación de los funcionarios nombrados en provisionalidad para ocupar cargos de carrera.

[33] 3.6. Ahora bien, el presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción, exige que la acción de tutela sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. La razón de ser de esta exigencia se encuentra en la tensión existente entre el derecho constitucional a presentar una acción de tutela "en todo momento" y el deber de respetar la configuración de la acción como un medio de protección "inmediata" de derechos fundamentales. Es decir, que pese a no contar con un término de prescripción por mandato expreso del artículo 86 superior, debe existir necesariamente una correspondencia entre la célere naturaleza de la tutela y su interposición oportuna.

3.7. Para verificar el cumplimiento de este principio, el juez debe constatar si el tiempo trascurrido entre la supuesta violación o amenaza y la interposición de la tutela es razonable. De no serlo, debe analizar si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante al ser inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo.

[34] De tal modo que, si bien el plazo para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.

A este respecto, la Corte Constitucional ha puesto de presente la existencia de dos (2) factores excepcionales que justifican el transcurso de un lapso prolongado entre el momento de la vulneración del derecho y la fecha de interposición de la acción. Estos son (i) que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo en el entendido de que si bien el hecho que la originó es muy antiguo, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto a sus derechos continúa y es actual; y (ii) que la especial situación del actor convierta en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial.

La Sala estima que el requisito de la inmediatez se satisface en los casos objeto de análisis. En primer lugar, se encuentra que la señora Rosa María Barrios Palomino fue desvinculada del cargo de Registradora Municipal de Los Córdobas que ocupaba en provisionalidad, el veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), mediante Resolución No.

012 de 2013. Y el dieciséis (16) de mayo de (2013), [35] la accionante presentó la tutela. En segundo lugar, la señora María Eugenia Rivas Rivas fue desvinculada del cargo de Registradora Municipal de Planeta Rica, Córdoba el catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), mediante Resolución No. 015 de 2013. Y el veintitrés (23) de mayo de (2013), [36] la peticionaria interpuso la acción.

De lo expuesto, se advierte que transcurrieron cuatro (4) meses entre el hecho generador y la interposición de las acciones de tutela por parte de las peticionarias, razón por la cual la Sala considera que ese lapso de tiempo no es desproporcionado, por el contrario es razonable y pone de presente el interés de ambas accionantes en acudir oportunamente ante el juez constitucional.

4. La estabilidad laboral relativa de los servidores públicos nombrados en provisionalidad que desempeñan cargos de carrera administrativa. Reiteración de jurisprudencia 4.1. La Constitución Política estableció en el artículo 125 el régimen de carrera administrativa como el mecanismo para el ingreso y desempeño de cargos públicos en los órganos y entidades del Estado, salvo las excepciones constitucionales y legales, [37] y los regímenes especiales de creación constitucional.

Sin embargo, como el procedimiento para la provisión de los cargos de carrera puede tomar más tiempo, el Legislador ha autorizado, como medida transitoria la vinculación a estos cargos mediante funcionarios públicos nombrados en provisionalidad.

[38] R especto de la situación de estos servidores, la Corte Constitucional ha señalado que su vinculación ha sido concebida como un mecanismo excepcional y transitorio para atender las necesidades del servicio, ante la presencia de vacancias temporales o definitivas mientras estos se asignan en propiedad mediante el respectivo concurso de méritos.

4.2. En cuanto al retiro de servidores vinculados en provisionalidad, la Corte Constitucional a través de reiterada jurisprudencia ha indicado “ el inexcusable deber de motivación de dichos actos. Así lo ha señalado desde hace más de una década de manera uniforme y reiterada en los numerosos fallos en los que ha examinado esta problemática, a tal punto que a la fecha se registra casi un centenar de sentencias en la misma dirección aunque con algunas variables respecto de las medidas de protección adoptadas”.

[39] Se resalta que los cargos en provisionalidad no pueden equipararse a los de carrera administrativa en cuanto a su vinculación y retiro, y tampoco a aquellos cargos ocupados por funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción.

[40] Esto, en tanto, existen marcadas diferencias entre los funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción, los funcionarios inscritos en carrera administrativa y los funcionarios públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera. En relación con los primeros, se trata de funcionarios que ejercen funciones de confianza, dirección o manejo, por lo que su permanencia en el cargo depende, de la discrecionalidad del nominador y no se requiere que el acto administrativo de desvinculación sea motivado.

Ahora bien, respecto de los funcionarios de carrera administrativa, esto es, aquellas personas que acceden a estos cargos mediante el concurso de mérito, su permanencia en el cargo implica mayor estabilidad al haber superado las etapas propias del concurso. De ahí, que el acto administrativo por medio del cual se desvincula a un funcionario de carrera administrativa deba ser motivado, además de otros requisitos que debe cumplir, para que la decisión sea ajustada a la Constitución.

[41] Finalmente, los funcionarios públicos que desempeñan cargos de carrera nombrados en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa o intermedia, que implica que el acto administrativo por medio del cual se efectúe su desvinculación debe estar motivado, es decir, debe contener las razones de la decisión, lo cual constituye una garantía mínima derivada, entre otros, del derecho fundamental al debido proceso y del principio de publicidad .

4.3. Si bien la Constitución Política estableció en el artículo 125 que el ingreso y desempeño de cargos públicos debe realizarse por concurso de méritos, para que los cargos sean ocupados por personas vinculadas a la carrera administrativa, en la práctica estos han sido provistos de manera transitoria por funcionarios en provisionalidad mientras se lleva a cabo el respectivo concurso.

[42] Debido a esta situación, existe una línea jurisprudencial consolidada sobre el deber de motivación de los actos de desvinculación, la cual fue sentada desde la sentencia T-800 de 1998 [43] y ha permanecida inalterada como lo detalló la Corte en la sentencia de unificación SU-917 de 2010.

[44] Por ejemplo, en la sentencia de unificación SU-250 de 1998, [45] la Corte accedió a la protección solicitada por una persona que ocupaba el cargo de notaria en provisionalidad y fue desvinculada por medio de un acto administrativo sin motivación.

En esta ocasión la Corte resaltó la importancia del principio de publicidad contenido en el artículo 209 Superior, del cual se desprende la obligación de motivar los actos proferidos por la administración y consideró:

“La Constitución de 1991 dispuso al Estado como social de derecho, es decir, que una de sus consecuencias es el sometimiento al derecho, de ahí la importancia de la motivación del acto administrativo puesto que de esta manera se le da una información al juez en el instante que pase a ejercer el control jurídico sobre dicho acto, constatando si se ajusta al orden jurídico y si corresponde a los fines señalados en el mismo. || Necesariamente debe haber motivación para el retiro de los empleados que son de carrera o que están en una situación provisional o de interinidad en uno de los empleos que no son de libre nombramiento y remoción; salvo los empleados que tienen el estatuto de libre nombramiento y remoción."

Asimismo, en la sentencia C-279 de 2007 la Corte hizo un resumen de las sentencias que han desarrollado el asunto en mención y reiteró la línea trazada por la amplia jurisprudencia afirmando:

“En múltiples oportunidades, la Corte ha conocido de solicitudes de tutela en las que los actores han manifestado que se desempeñaban en provisionalidad en un cargo de carrera en la Fiscalía General de la Nación y que habían sido desvinculados de la entidad mediante un acto administrativo sin motivación, sustentado en la discrecionalidad del nominador. En todas las ocasiones la Corte ha amparado el derecho al debido proceso y a la igualdad de los solicitantes, cuando ha verificado la existencia del nombramiento en provisionalidad y de la declaración de insubsistencia sin motivación alguna. (…) 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 cuáles se separa del cargo al funcionario. Si bien el nominador cuenta con un cierto grado de discrecionalidad, ésta no puede convertirse en arbitrariedad”.

[46] Luego, en la sentencia SU-917 de 2010, esta Corporación (i) reiteró la posición sentada por la Corte desde el año mil novecientos noventa y ocho (1998) referente a la falta de motivación de los actos administrativos de desvinculación de funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera, y (ii) resaltó la estrecha relación que guarda la exigencia de motivar los actos administrativos con importantes preceptos de orden constitucional como lo son el principio democrático, [47] la cláusula del Estado de Derecho, [48] el debido proceso [49] y el principio de publicidad.

[50] En la citada providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional señaló con relación al contenido de la motivación lo siguiente: “El acto de retiro no sólo debe ser motivado sino que ha de cumplir ciertas exigencias mínimas respecto de su contenido material, de modo que el administrado cuente con elementos de juicio necesarios para decidir si acude o no ante la jurisdicción y demanda la nulidad del acto en los términos del artículo 84 del CCA. Lo contrario significaría anteponer una exigencia formal de motivación en detrimento del derecho sustancial al debido proceso, pues si no se sabe con precisión cuáles son las razones de una decisión administrativa difícilmente podrá controvertirse el acto tanto en sede gubernativa como jurisdiccional.

Es por lo anterior por lo que la Corte ha hecho referencia al principio de “razón suficiente” en el acto administrativo que declara la insubsistencia o en general prescinde de los servicios de un empleado vinculado en provisionalidad, donde “ deben constar las circunstancias particulares y concretas, de hecho y de derecho, por las cuáles se decide remover a un determinado funcionario, de manera que no resultan válidas aquellas justificaciones indefinidas, generales y abstractas, que no se predican directamente de quien es desvinculado”. En otras palabras, de acuerdo con la jurisprudencia decantada por esta Corporación, “para que un acto administrativo de desvinculación se considere motivado es forzoso explicar de manera clara, detallada y precisa cuáles son las razones por las cuales se prescindirá de los servicios del funcionario en cuestión”.” [51] Posteriormente, en la sentencia SU-691 de 2011, [52] la Sala Plena de esta Corporación al conocer varios procesos de tutela interpuestos por funcionarios provisionales que ocupaban cargos de carrera en el SENA y la Fiscalía General de la nación, y que fueron desvinculados sin la debida motivación del acto administrativo, reiteró las reglas fijadas en la sentencia SU- 917 de 2010, así como las órdenes adoptadas en la misma.

4.4. Con fundamento en lo expuesto, la Sala Primera de Revisión reitera la jurisprudencia constitucional en el sentido de considerar que l os funcionarios nombrados en provisionalidad gozan de una estabilidad laboral relativa, razón por la cual aunque pueden ser desvinculados del cargo, el acto administrativo por medio del cual se adopte tal decisión, debe ser motivado por la autoridad nominadora, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y poder controvertir las razones y acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en el evento de estar en desacuerdo con la motivación del mismo. Y, Habiendo dado el retiro de servidores en provisionalidad sin la motivación del acto cabe que en sede de tutela se ordene el reintegro, hasta tanto se produzca el respectivo concurso de méritos o la desvinculación se produzca por razones que la hagan justificada.

[53] 5. Casos concretos 5.1. Expediente T-4043466. Los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de la señora Rosa María Barrios Palomino, al desvincularla del cargo para el cual había sido nombrada en provisionalidad, al no haber motivado el acto administrativo de desvinculación.

5.1.1. En el caso objeto de estudio, se encuentra probado lo siguiente: (i) la peticionaria se desempeñó en provisionalidad en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 de la Registraduría Municipal de Los Córdobas desde el veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012) hasta el veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013), fecha en que fue desvinculada mediante Resolución No. 012 de dos mil trece (2013), sin motivación alguna.

[54] (ii) la señora Barrios tiene a su cargo a su madre de ochenta y seis (86) años de edad. [55] Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil señaló que “ los efectos de la Resolución No. 235 del 24 de octubre de 2012 [por medio de la cual se efectuó el nombramiento de la peticionaria]se agotaron el 24 de enero de 2013, por mandato de la ley, conforme lo estipula el literal c) del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009”, [56] pues el nombramiento se realizó por el término de tres meses y a la fecha de comunicación de la desvinculación ya había transcurrido dicho término. Además, afirmó que la peticionaria cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento para controvertir la legalidad del acto administrativo de desvinculación.

5.1.2. Sin embargo, en la acción de tutela afirma la actora que los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneraron su derecho fundamental al debido proceso al no haber motivado la Resolución por medio de la cual se dió por terminado su nombramiento en provisionalidad y efectivamente en el acto administrativo correspondiente, aportado al proceso por la actora no se observa motivación alguna. Como se expuso en las consideraciones de esta providencia, los funcionarios que ocupan cargos de carrera en provisionalidad gozan de una estabilidad relativa, que implica que al momento de la terminación del vínculo, en el acto administrativo de desvinculación deben constar de forma clara, precisa y detallada las razones por las cuales se prescinde de los servicios del funcionario en cuestión.

Pues estos funcionarios tienen derecho a saber cuáles fueron las razones que motivaron la desvinculación, como garantía derivada del derecho fundamental al debido proceso, el respeto al Estado de Derecho, el principio democrático y el principio de publicidad; además de la posibilidad que les asiste a los administrados de conocer cuáles son las razones que se invocan para el retiro de un servidor público cuando ejerce un cargo en provisionalidad, por ser esta una garantía del control de la arbitrariedad de la administración.

5.1.3. Ahora bien, teniendo en cuenta que el caso concreto gira en torno a una funcionaria pública perteneciente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Sala reitera que la naturaleza de los empleos de dicha entidad, de acuerdo con el artículo 6º de la Ley 1350 de 2009, por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial, son por regla general de carrera. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-230 A de 2008 indicó:

“Evidentemente los cargos de Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de registrador departamental, distrital o municipal, de clavero o de encargado de la verificación de los escrutinios no son de elección popular y, por lo tanto, cabe afirmar que, en principio, el acceso a su desempeño sólo debe estar sujeto a los requisitos indispensables para asegurar el cabal cumplimiento de las funciones propias del cargo mas no a la adscripción del ciudadano a un partido o movimiento político”.

[57] Sin embargo, debido a que aún no se ha llevado a cabo el respectivo concurso para proveer los cargos en la entidad accionada, ésta se ha visto en la obligación de proveerlos con funcionarios nombrados en provisionalidad .

[58] 5.1.4. De la información suministrada por la autoridad accionada, la Sala encuentra que con fundamento en el literal c del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009, los Delegados Departamentales de Córdoba nombraron a la señora Barrios en provisionalidad en el cargo de Registradora Municipal 4035-05 por el término de tres (3) meses conforme se extrae de la Resolución No. 235 de dos mil doce (2012).

En este orden de ideas, y siguiendo la ratio de la sentencia C-553 de 2010, [59] para la desvinculación de la actora, que desempeñaba un cargo de carrera en provisionalidad, que no iba a ser ocupado por una persona que hubiese presentado concurso, porque este no se había llevado a cabo, debió expedirse un acto administrativo motivado.

5.1.5. En esta medida, la actuación desplegada por la autoridad accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la peticionaria, en tanto la señora Barrios al ocupar un cargo de carrera en provisionalidad tenía derecho a que en el acto administrativo de desvinculación se plasmaran las razones por las cuales se había adoptado tal determinación. Pues, si bien la Registraduría tiene la potestad en virtud del literal c del artículo 20 de la Ley 1350 de dos mil nueve (2009), de realizar nombramientos provisionales, ello no la exime de la obligación de motivar el acto de desvinculación, con mayor razón al tratarse de una vinculación que se había realizado por especiales razones del servicio, como lo invocó la autoridad accionada en el acto de nombramiento. Teniendo en cuenta, además, que la accionante era funcionaria en provisionalidad o como supernumeraria en distintos cargos en la Registraduría desde el año dos mil siete (2007).

5.1.6. Entonces, en el caso de la señora Barrios, se debe tener en cuenta que además de que su desvinculación se llevó a cabo sin motivar el acto administrativo, estamos en presencia de una situación de afectación del mínimo vital. Toda vez que según lo ha expresado la actora su vinculación aproximada por seis (6) años en la Registraduría, ha constituido su única fuente de ingresos de ella y la de su núcleo familiar constituido por su anciana madre a quienes mantiene. Aunado a eso, la accionante no recibe ayuda de un tercero para el sostenimiento de las personas que dependen de ella.

Por lo que siguiendo la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional, la acción de tutela es el instrumento idóneo para asegurar la defensa de los derechos de la peticionaria, en tanto la señora Barrios tiene derecho a conocer de manera concreta las razones que motivaron la decisión de desvinculación, como garantía derivada del derecho fundamental al debido proceso, del respeto al Estado de derecho, al principio democrático y al principio de publicidad, por tratarse de una garantía mínima de control de la arbitrariedad de la administración.

[60] Dado entonces que la desvinculación se hizo en contravía de la jurisprudencia constitucional sobre motivación del acto administrativo, y que se presume la afectación del mínimo vital de la accionante y su familia, la entidad deberá reintegrarla al cargo que venía desempeñando al momento de la desvinculación, si este no ha sido provisto por concurso a la fecha de esta sentencia, o a un cargo vacante en provisionalidad.

5.1.7. La Sala Primera de Revisión considera que con la actuación desplegada por los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de la señora Rosa María Barrios, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares – en tanto se trata de un mujer que es madre cabeza de familia y que su madre anciana depende del salario mensual por ella devengado-.

Por lo que en aplicación de la jurisprudencia constitucional, [61] la Sala procederá a revocar el fallo proferido el veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013) por la Sala de Decisión Penal de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la sentencia proferida el diecisiete (17) de junio de dos mil trece (2013) por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, que declaró improcedente la tutela promovida por la accionante contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, y en su lugar concederá como mecanismo definitivo la tutela de los derechos al debido proceso y al mínimo vital, para lo cual se dejará sin efectos el acto que dio por terminado el nombramiento y se ordenará su reintegro al cargo que se encontraba desempeñando al momento del retiro en la Registraduría Municipal de Los Córdobas, siempre que este no haya sido provisto por concurso, pues de darse lo anterior la peticionaria deberá ser reintegrada a un cargo vacante en provisionalidad, sin considerar que ha existido solución de continuidad, así como el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrada.

5.2. Expediente T-4157105. Los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de María Eugenia Rivas, al desvincularla del cargo para el cual había sido nombrada en provisionalidad, en tanto no se motivó el acto administrativo de desvinculación de manera clara, precisa y detallada.

5.2.1. En el caso objeto de estudio, se encuentra que la peticionaria se desempeñó en provisionalidad en el cargo de Registradora Municipal 4036-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica desde el dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012) hasta el catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), fecha en que fue desvinculada del empleo mediante resolución No. 015 del catorce (14) de enero de dos mil trece (2013).

[62] En dicho acto administrativo, se anotó que la señora María Eugenia Rivas fue nombrada en provisionalidad mientras duraba el término de suspensión provisional de la titular del cargo, que había sido suspendida provisionalmente.

[63] Manifestó la peticionaria que cuatro (4) días después de su desvinculación, mediante Auto del dieciséis (16) de enero de dos mil trece (2013) fue prorrogada por tres (3) meses más la suspensión provisional de la señora Edna

Margarita Callejas, y en vez de prorrogarle su nombramiento, mediante resolución No. 020 del dieciocho (18) de enero de dos mil trece (2013), [64] la autoridad accionada nombró otra persona en provisionalidad por tres (3) meses.

Indicó la señora Rivas que sus padres dependen económicamente de ella, [65] y que su progenitor, de setenta (70) años de edad, padece diabetes mellitus, con insuficiencia renal crónica no especificada, neuropatía autonómica en enfermedades y endocrinas .

[66] Por su parte, los delegados departamentales del registrador nacional del estado civil señalaron que al parecer uno de los hermanos de la accionante puede hacerse cargo económicamente de sus padres, por lo que es una responsabilidad que no solo le compete a ella.

[67] También indicaron, respecto de la Resolución 015 del catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), por medio de la cual se dio por terminado el nombramiento de la peticionaria, que el acto está debidamente motivado, ya que en él se explica que la suspensión de la funcionaria titular era por noventa (90) días, de tal forma que el nombramiento de la accionante estaba sujeto a la decisión de suspensión provisional dictada dentro del auto de apertura de investigación disciplinaria de fecha del dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013) .

[68] 5.2.2. Afirma la actora que los Delegados Departamentales de Córdoba del Registrador Nacional del Estado Civil vulneraron su derecho fundamental al debido proceso al no haber motivado en forma clara, precisa y detallada la resolución por medio de la cual se dio por terminado su nombramiento en provisionalidad.

En efecto, en el expediente obra copia del acto administrativo correspondiente y en este simplemente se indica que su nombramiento se efectúa "(…) mientras dure la suspensión del titular del cargo".

Así se anotó expresamente en el artículo primero parágrafo de la Resolución 229 del dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012) "por la cual se efectúa un nombramiento provisional" .

Sin embargo, a partir del catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), mediante Resolución No. 015 "por la cual se dan por terminadas unas provisionalidades" se ordenó la desvinculación de la señora María Eugenia Rivas, del cargo de registradora municipal de Planeta Rica Córdoba, sin anotarse en el acto las razones por las cuales se da por terminada dicha provisionalidad, simplemente se estableció que las personas desvinculadas habían sido designadas por noventa (90) días a partir del dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012), lo que no resulta cierto, puesto que como ya se anotó en la Resolución No. 229 de dos mil doce (2012), se estableció que la duración del nombramiento provisional de la señora Rivas sería mientras durara la suspensión provisional de la titular del cargo. Y en efecto, la suspensión de quien ejercía el cargo, Edna Margarita Callejas, se prorrogó por tres (3) meses, conforme se estableció en el Auto de enero de dos mil trece (2013) dictado por la Oficina de Control Disciplinario de esa delegación.

[69] 5.2.3. En esta medida, la actuación desplegada por la autoridad accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la peticionaria. Pues, si bien la Registraduría tiene la potestad de realizar nombramientos provisionales, ello no la exime de la obligación de motivar en forma clara y precisa el acto de desvinculación. En esta ocasión se designó a Aura Rosana Jaramillo para desempeñar las funciones de Registradora Municipal por esos tres (3) meses más de la suspensión provisional de su titular. Ello ocurrió mediante la Resolución No. 020 del dieciocho (18) de enero de dos mil trece (2013).

5.2.4. Conforme a las particularidades del caso, la Sala encuentra que no se reúnen a cabalidad las exigencias contenidas en la jurisprudencia constitucional respecto de la motivación del acto administrativo de desvinculación de un funcionario público que ocupa en provisionalidad un cargo de carrera, pues en este asunto los Delegados Departamentales de Córdoba se limitaron a señalar en el acto de desvinculación que el nombramiento de la actora se había realizado por

noventa (90) días, y que cumplido este término se procedía a desvincularla, sin embargo, como ya se anotó en la Resolución No.

229 de dos mil doce (2012), se hizo constatar que la duración de ese nombramiento provisional se realizó mientras durara la suspensión del cargo, y tal suspensión se prorrogó por tres (3) meses más, es decir, que la causa por la cual se le desvinculaba del servicio no quedó adecuadamente soportada ni explicada.

5.2.5. En el caso de la señora Rivas, se debe tener en cuenta que además de que su desvinculación se llevó a cabo sin motivar en forma clara y detallada el acto administrativo, estamos en presencia de una situación de afectación del mínimo vital. Toda vez que según lo ha expresado la actora su vinculación aproximada por tres (3) años en la Registraduría, ha constituido su única fuente de ingresos y de su núcleo familiar constituido por sus padres a quienes mantiene, pues aunque la entidad accionada indicó que algún hermano de la peticionaria pueden también hacerse cargo de estos, tal afirmación no fue probada por ningún medio.

Siguiendo la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional en este asunto, la acción de tutela es el instrumento idóneo para asegurar la defensa de los derechos de la peticionaria, en tanto la señora Rivas tiene derecho a conocer de manera concreta las razones que motivaron la decisión de desvinculación, como protección a su derecho fundamental al debido proceso, por tratarse de una garantía mínima de control de arbitrariedad.

[70] Dado entonces que la desvinculación se realizó en contravía de la jurisprudencia constitucional sobre motivación del acto administrativo, y que se presume la afectación del mínimo vital de la accionante y su familia, la entidad deberá reintegrarla al cargo que venía desempeñando al momento de la desvinculación, si la titular continúa suspendida en el ejercicio del empleo o ha sido destituida e inhabilitada para ejercerlo. Y en el evento de que la titular del cargo, la señora Edna Margarita Callejas, este actualmente desempeñando el cargo de Registradora Municipal 4035-06 de Planeta Rica, la entidad deberá reintegrar a la peticionaria a otro cargo vacante de similares condiciones a aquellos que venía ocupando desde el año dos mil diez (2010), siempre y cuando estos no hayan sido provistos por concurso en la planta de personal de la entidad. Este último supuesto, obedece a la continuidad del vínculo laboral que desde el año dos mil diez la accionante ha sostenido (2010) con la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[71] 5.2.6. Por las razones expuestas, la Sala procederá a revocar el fallo proferido por la Sala Constitucional Ad-Hoc del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, que confirmó la sentencia expedida el siete (7) de junio de dos mil trece (2013) por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Montería, Córdoba, que declaró improcedente la tutela promovida por la accionante contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, y en su lugar concederá como mecanismo definitivo la tutela del derecho al debido proceso y al mínimo vital, por lo cual dejará sin efectos la Resolución No. 015 del catorce (14) de enero de dos mil trece (2013) por la cual se da por terminado el nombramiento en provisionalidad de María Eugenia Rivas Rivas, y se ordenará su reintegro al cargo que venía desempeñando al momento de la desvinculación, si la titular continúa suspendida en el ejercicio del cargo o ha sido destituida e inhabilitada para ejercerlo, o a otro cargo vacante de similares condiciones que no haya sido provisto por concurso en la planta de personal de la entidad, sin considerar que ha existido solución de continuidad, así como el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrada.

6. Conclusiones 6.1. Una persona nombrada en provisionalidad en un cargo de carrera goza de una estabilidad relativa. 6.2. A la persona nombrada en provisionalidad le asiste el derecho de conocer las razones por las cuales se les desvincula del servicio (i) como garantía derivada del derecho fundamental al debido proceso, el respeto al Estado de derecho, el principio democrático y el principio de publicidad; (ii) el deber general de motivar los actos administrativos; (iii) la posibilidad que le asiste a los administrados de conocer cuáles son las razones que se invocan para su retiro cuando ejercen un cargo en provisionalidad; (iv) el derecho que le asiste a quienes ocupan un cargo de carrera en provisionalidad

de motivar el acto de insubsistencia, como garantía mínima del derecho fundamental al debido proceso y del control de la arbitrariedad de la administración, a diferencia de quienes ocupan un cargo de libre nombramiento y remoción para los cuales tiene cabida la excepción de la motivación del acto de retiro.

[72] III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia del veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013), que a su vez confirmó la providencia del diecisiete (17) de junio de dos mil trece (2013) expedida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, en la cual se declaró improcedente la acción de tutela.

En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de la señora Rosa María Barrios Palomino. Segundo.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 012 del nueve (9) de enero de dos mil trece (2013) mediante la cual Los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil desvincularon a la señora Rosa María Barrios Palomino del cargo de Registradora Municipal de Los Córdobas 4035-05 y ORDENAR su reintegro en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, al cargo que se encontraba desempeñando al momento del retiro, si este no ha sido provisto por concurso de méritos, pues de darse lo anterior la peticionaria deberá ser reintegrada a un cargo vacante en provisionalidad, sin considerar que ha existido solución de continuidad, así como el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrada.

Tercero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Constitucional Ad-Hoc del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería del quince (15) de julio de dos mil trece (2013), que a su vez confirmó la providencia del siete (7) de junio de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Montería, en la cual se declaró improcedente el amparo. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de la señora María Eugenia Rivas.

Cuarto.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. 015 del catorce (14) de enero de dos mil trece (2013) mediante la cual Los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil desvincularon a la señora María Eugenia Rivas Rivas del cargo de Registradora Municipal de Planeta Rica 4035-06 y ORDENAR su reintegro en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, al cargo que venía desempeñando al momento de la desvinculación, si la titular continúa suspendida del ejercicio del cargo o ha sido destituida e inhabilitada para ejercerlo, o a otro cargo vacante de similares condiciones a aquellos desempeñados por la peticionaria en la entidad, que no haya sido provisto por concurso, sin considerar que ha existido solución de continuidad, así como el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrada.

Quinto.- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado Salvamento parcial de voto LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL DEL MAGISTRADO MAURICIO GONZALEZ CUERVO A LA SENTENCIA T-221/14 DEBER DE MOTIVACION DE ACTOS DE RETIRO DE SERVIDORES PUBLICOS NOMBRADOS EN PROVISIONALIDAD EN CARGOS DE CARRERA- Reiteración de jurisprudencia (Salvamento parcial de voto) En reiterada jurisprudencia esta Corporación ha señalado que es un deber constitucional de la administración motivar los actos administrativos por medio de los cuales se desvincula a un servidor que ocupa un

cargo en provisionalidad. Ello con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y poder controvertir las razones y acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en el evento de estar en desacu erdo con la motivación del mismo .

Considero que, contrario a la tesis defendida por la mayoría en el caso sub examine, la entidad accionada sí motivo la resolución, por medio de la cual desvinculó a la accionante del cargo que ocupaba en provisionalidad. En efecto, las razones que dieron lugar a la desvinculación de la accionante fueron: (i) que fue nombrada en el cargo mientras duraba la suspensión de la titular; y (ii) que la suspensión de los titulares de los cargos era por noventa (90) días a partir del dieciséis de octubre de 2012. En razón a lo anterior, la accionada dio por terminado el nombramiento de la funcionaria en el cargo, porque a su juicio se había cumplido el plazo de suspensión que fue estipulado como condición para permanecer en tal nombramiento.

Se puede colegir que no había lugar a la tutela de los derechos fundamentales de la accionante invocando como fundamento de dicho amparo el precedente constitucional que la Corte ha sentado en materia de motivación de actos de desvinculación de funcionarios que ocupan cargos en provisionalidad Referencia:

expediente T-4.043.466 y T-4.157.105 (acumulados). Partes: (T-4.043.466) Rosa María Barrios Palomino contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Registrador Municipal de Los Cordobas; y (T-4.157.105) María Eugenia Rivas Rivas, mediante apoderado, contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. Salvo parcialmente mi voto frente a la sentencia de tutela aprobada por la Sala Primera de Revisión en sesión del primero (1) de abril de dos mil catorce (2014), por las razones que a continuación expongo:

En reiterada jurisprudencia esta Corporación ha señalado que es un deber constitucional de la administración motivar los actos administrativos por medio de los cuales se desvincula a un servidor que ocupa un cargo en provisionalidad. Ello con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales y poder controvertir las razones y acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en el evento de estar en desacuerdo con la motivación del mismo [73] .

La Sala en el caso T-4.157.105 tuteló los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de la ciudadana María Eugenia Rivas Rivas , al considerar que las entidades accionadas la desvincularon del cargo para el cual había sido nombrada en provisionalidad, sin motivar el acto administrativo de desvinculación de manera clara, precisa y detallada; en consecuencia, dejó sin efecto tales actos, asimismo, ordenó el reintegro señalando las condiciones en las que se debía efectuar el mismo.

Considero que, contrario a la tesis defendida por la mayoría en el caso sub examine, la entidad accionada sí motivo la resolución No. 015 del catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), por medio de la cual desvinculó a la accionante del cargo que ocupaba en provisionalidad, tal y como se puede constatar con la transcripción del acto referido incluida en el pie de página 62 de esta providencia.

En efecto, las razones que dieron lugar a la desvinculación de la accionante fueron: (i) que fue nombrada en el cargo mientras duraba la suspensión de la titular; y (ii) que la suspensión de los titulares de los cargos era por noventa (90) días a partir del dieciséis de octubre de 2012 [74] .

En razón a lo anterior, la accionada dio por terminado el nombramiento de la funcionaria en el cargo, porque a su juicio se había cumplido el plazo de suspensión que fue estipulado como condición para permanecer en tal nombramiento.

Con base en lo anterior, se puede colegir que no había lugar a la tutela de los derechos fundamentales de la accionante invocando como fundamento de dicho amparo el precedente constitucional que la Corte ha sentado en materia de motivación de actos de desvinculación de funcionarios que ocupan cargos en provisionalidad.

En virtud de las anteriores consideraciones, salvo parcialmente mi voto en la decisión adoptada por la Sala. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado [1] A folios 21 a 22, Cuaderno principal, obra copia de la certificación de los cargos desempeñados por Rosa María Barrios en la Registraduría Municipal de Los Córdobas donde consta que ha ocupado los siguientes cargos:

· Supernumerario Auxiliar de servicios generales del 22 al 27 de marzo de 2007. · Supernumerario Auxiliar de servicios generales del 14 al 21 de mayo de 2007.

· Supernumerario Auxiliar administrativo del 17 de agosto al 16 de noviembre de 2007. · Supernumerario Auxiliar de servicios generales del 20 al 28 de octubre de 2007.

· Supernumerario Auxiliar de servicios generales del 22 de septiembre al 2 de octubre de 2009. · Supernumerario Auxiliar de servicios generales del 25 de octubre al 3 de noviembre de 2009.

· Registradora municipal 4035-05 del 10 de febrero al 9 de septiembre de 2010. · Registradora municipal 4035-05 del 1 de diciembre de 2010 al 30 de junio de 2011.

· Registradora municipal 4035-05 del 5 de julio de 2011 al 4 de febrero de 2012. · Registradora municipal 4035-05 del 9de febrero de 2012 al 8 de abril de 2012.

· Registradora municipal 4035-05 del 4 de junio al 12 de septiembre de 2012. · Registradora municipal 4035-05 del 24 de octubre de 2012 al 23 de enero de 2013.

En adelante, siempre que se haga referencia a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Mediante Resolución No. 235, “Por la cual se efectúa un nombramiento provisional” los Delegados Departamentales de Córdoba de la Registraduría Nacional del Estado Civil nombraron provisionalmente a la señora Rosa María Barrios en el cargo de Registradora Municipal de Los Córdobas. En este acto administrativo en el considerando se invocó para realizar el nombramiento el literal c del artículo 20 de la Ley 1350 de 2009, de acuerdo con el cual la provisión de los empleos en la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá realizarse mediante las siguientes clases de nombramiento: (…) c) Nombramiento provisional discrecional:

Esta clase de nombramiento es excepcional y solo procederá por especiales razones del servicio. El término de la provisionalidad se podrá hacer hasta por seis (6) meses improrrogables; deberá constar expresamente en la providencia de nombramiento. En el transcurso del término citado se deberá abrir el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente.” Folio 55 [3] Por medio del oficio No. 061 de 10 de enero de 2013 la Registraduría Nacional del Estado Civil informó a la peticionaria que “a partir del 24 de enero de 2013, mediante Resolución 012 de enero 09 de 2013, se da por terminado el nombramiento provisional como Registrador Municipal 4035-05 de la Registraduría Municipal de Los Córdobas-Córdoba, para el cual fue nombrado”.

[4] A folio 9, obra copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Inés González Palomino, donde consta que la señora nació el 5 de octubre de 1929.

A folio 8, obra copia de la declaración extrajuicio rendida por la señora Rosa María Barrios, en la cual bajo la gravedad de juramento declaró que “ en la actualidad tengo bajo cargo y cuidado a mi madre de nombre Inés Palomino González Colombiana, mayor de edad y a mi hija de nombre Mónica Liliana Palomo Barrios, colombiana mayor de edad (…). Las cuáles residen bajo mi techo familiar y dependen económicamente de mi, para la subsistencia de ellas”.

[5] Folio 7. [6] Folio 11. [7] A folios 15 a 17, Cuaderno principal, obra copia de la certificación de los cargos desempeñados por María Eugenia Rivas Rivas en la Registraduría Nacional del Estado Civil donde consta que ha

ocupado los siguientes cargos:

· Profesional universitario en provisionalidad en la Registraduría especial de Montería del 3 de mayo de 2010 al 2 de agosto de 2010. · Profesional universitario en provisionalidad en la Registraduría especial de Montería del 13 de agosto al 12 de noviembre de 2010.

· Técnico operativo en la Registraduría municipal de Cotorra, Córdoba del 15 de diciembre de 2010 al 7 de enero de 2011. · Técnico operativo en la Delegación Departamental de córdoba del 9 de mayo al 10 de junio de 2011.

· Registrador municipal en provisionalidad de la Registraduría municipal de Ciénaga de Oro, Córdoba del 9 de agosto al 8 de septiembre de 2011.

· Registrador municipal en provisionalidad de la Registraduría municipal de Ciénaga de Oro, Córdoba del 9 de septiembre de 2011 al 8 de enero de 2012.

· Registrador municipal en provisionalidad de la Registraduría especial de Montería, Córdoba del 2 de agosto al 17 de octubre de 2012. · Registrador municipal en provisionalidad de la Registraduría especial de Montería, Córdoba del 18 de octubre de 2012 al 15 de enero de 2013.

En adelante, siempre que se haga referencia a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[8] A folio 179, obra copia del nombramiento en provisionalidad de la peticionaria en el cargo de Registrador Municipal 4035-06 “mientras dure la suspensión provisional del titular del cargo”.

[9] “Por la cual se efectúa un nombramiento provisional”. Folio 179. [10] La suspensión provisional de la señora Edna Margarita Callejas se ordenó mediante auto del 16 de octubre de 2013, por medio del cual se dio apertura a una investigación disciplinaria en su contra, por parte de la Oficina de Asesoría y Control Disciplinario de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[11] “Por la cual se dan por terminadas unas provisionalidades”. [12] “Por la cual se asignan funciones” expedida por los Delegados Departamentales de Córdoba. Folio 105.

[13] A folio 10, obra copia de la Historia Clínica del señor Manuel Francisco Riva Urango, padre de la peticionaria, en la cual se indica que tiene hipertensión arterial, diabetes mellitus, insuficiencia renal crónica no especificada.

[14] A folio 8 a 14, obra copia de la Declaración Juramentada Extraproceso realizada por la peticionaria, en la que manifestó que sus padres “dependen económicamente de mi en todo lo relacionado con su subsistencia, no trabajan en ninguna empresa pública o privada no reciben pensión ni ayuda del gobierno (…)”.

[15] Folio 7. [16] “Por la cual se efectúan un nombramiento provisional” la cual, en la parte resolutiva consagró: “Artículo primero: A partir del 18 de octubre de 2012, nombrar provisionalmente de manera discrecional a María Eugenia Rivas Rivas, identificada con cédula de ciudadanía No. 50.848.642, en el cargo de Registrador Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica-Córdoba, con una asignación básica mensual de $2.326.078.00. Parágrafo: la duración de este nombramiento provisional será mientras dure la suspensión provisional del titular del cargo.

Artículo segundo: la provisionalidad a la que se refiere e el artículo anterior, podrá darse por terminada en cualquier momento. (…)”. Folio s 103 a 104”.

[17] “ Por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulen La Gerencia Pública”.

Artículo 20. “ Clases de nombramiento. La provisión de los empleos en la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá realizarse mediante las siguientes clases de nombramiento: (…) c) Nombramiento provisional discrecional:

Esta clase de nombramiento es excepcional y solo procederá por especiales razones del servicio. El término de la provisionalidad se podrá hacer hasta por seis (6) meses improrrogables; deberá constar expresamente en la providencia de nombramiento. En el transcurso del término citado se deberá abrir el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente.” [18] Folio 58.

[19] A folios 107 al 138, obra copia del Auto de apertura de investigación disciplinaria-Acumulación de procesos y de suspensión a unos funcionarios, en la cual consta la suspensión provisional por el término de tres meses a la señora Edna Margarita Callejas Martínez.

[20] Folio 69. [21] Folio 73 a 74. [22] 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. (…).

[23] La Corte en la Sentencia SU-961 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), estudió el caso de unas personas que obtuvieron los puntajes más altos dentro del concurso de méritos convocado por el Consejo Superior de la Judicatura y fueron incluidos en los primeros puestos de las listas para magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito de Santafé de Bogotá. Sin embargo, contrariando la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, el organismo accionado, la nombró a personas que se encontraban por debajo de ellos en las listas de elegibles. En el presente caso, los actores interpusieron las respectivas acciones mucho tiempo después de que ya habían caducado las respectivas acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. En virtud de los hechos narrados, esta Corporación, manifestó que “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone.

Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral”.

[24] En efecto, el Decreto 2591 de 1991, en su artículo 6.1, de manera expresa dispone que la eficacia de los medios ordinarios de defensa judiciales será apreciada en el caso concreto, atendiendo a las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

[25] Ley 1437 de 2011 “ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.

“ Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.” [26] (MP. Clara Inés Vargas Hernández). En esta providencia, la Corte conoció la

acción de tutela interpuesta por una empleada del Club Militar de Oficiales de Bogotá que había sido desvinculada sin motivación alguna del cargo que venía ocupando en provisionalidad. La Corte consideró que procedía ordenar el reintegro para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto señaló: “En este orden de ideas, no cabe duda que la desvinculación de la accionante si bien no constituye una afectación directa a su derecho al trabajo, está afectando notablemente el mínimo vital de ella y de su hijo, pues el salario que devengaba ($515.106), que escasamente le alcanzaba, era el único medio de subsistencia y único recurso económico con el que contaba para garantizar la educación, alimentación, vestuario, vivienda, entre otros derechos fundamentales de su menor hijo (artículo 44 de la Constitución).

Así las cosas, si bien para atacar la resolución que declaró insubsistente su nombramiento la accionante cuenta con otro mecanismo judicial, la Sala considera que en el presente caso la tutela es procedente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo cual no la exime de la obligación de acudir oportunamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que sea allí donde se dirima, en últimas, la controversia.” En el mismo sentido, en la sentencia T-800 de 1998 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte conoció la acción de tutela interpuesta con ocasión de la desvinculación de una mujer madre cabeza de familia, que desempeñaba en provisionalidad el cargo de auxiliar de enfermería, el cual era de carrera.

Esta Corporación confirmó las sentencias de instancia, mediante las cuales se ordenaba el reintegro de manera transitoria, mientras la jurisdicción de lo contencioso decidía sobre la legalidad del acto por medio del cual se dispuso su desvinculación. Para tal efecto, la Corte explicó que el derecho a permanecer en un cargo determinado no es fundamental, sin embargo consideró que por las particularidades del caso, procedía la acción de tutela para proteger otros derechos fundamentales a fin de evitar un perjuicio irremediable, pues con base en las circunstancias particulares de la peticionaria se vislumbra que “la pérdida del trabajo (…) y su consiguiente vacancia, la enfrentaría, junto con su hijo, a un perjuicio irremediable que no podría ser corregido a tiempo, si no es porque la acción de tutela permite evitarlo. En estas condiciones, la acción de tutela se erige como el mecanismo provisional idóneo para preservar, por un lado, el derecho al trabajo de la tutelante, y por el otro, el derecho a la salud y a la vida de su hijo”.

También en la sentencia T-884 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), se concedió la protección constitucional a una ciudadana que ocupaba en provisionalidad un cargo de carrera de la Fiscalía General de la Nación, y que había sido declarada insubsistente, sin que el acto administrativo por medio del cual se adoptó la decisión hubiera sido motivado. En aquella oportunidad, esta Corporación constató la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital, por lo que ordenó el reintegro de la accionante hasta que la jurisdicción de lo contencioso decidiera sobre el fondo del asunto.

[27] En la sentencia T- 1159 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Sala de Revisión hizo referencia a las razones jurídicas por las cuales la acción de tutela no es en principio procedente para solicitar el reintegro de un funcionario público: “ Como regla general, no procede ni el cuestionamiento de la validez de un acto administrativo de vinculación ni el reintegro a través de tutela de una persona desvinculada de la administración.

El fundamento de dicha posición radica en la necesidad de mantener en orden las competencias jurisdiccionales y de evitar la intromisión del juez de tutela en la órbita de decisión del juez ordinario. Además de que la tutela no es, en términos generales, el medio judicial para anular la validez del acto administrativo de desvinculación, esta acción constitucional tampoco procede para obtener el reintegro del servidor del Estado desvinculado por un acto administrativo. En la Sentencia SU-250 de 1998 se sostuvo que “la tutela no puede llegar hasta el extremo de ser el instrumento para garantizar el reintegro de todas las personas retiradas de un cargo” . La misma tesis fue objeto de reiteración en la Sentencia T-756 de 1998, en donde se señaló que la acción procedente para obtener el reintegro del servidor del Estado es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, en el último fallo citado, la Corte

Constitucional admitió que sólo por excepción procedería la tutela como mecanismo transitorio, si se comprobaba la existencia de un perjuicio irremediable.” [28] En la sentencia SU-250 de 1998 (MP.

Alejandro Martínez Caballero, SV. Fabio Morón Díaz) la Corte se pronunció respecto de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, cuando la autoridad nominadora da por terminado sin motivación alguna el nombramiento de un funcionario en provisionalidad que ocupa un cargo de carrera, ante lo cual consideró que “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. La idea de indefensión contiene, enunciándola de manera negativa, la definición del derecho a la defensa jurídica y engloba, en un sentido amplio, a todas las demás violaciones de derechos constitucionales que pueden colocarse en el marco del art. 29, por ser esta norma de carácter abierto. 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”.

[29] En este sentido, en la sentencia T-641 de 2011 (MP. Mauricio González Cuervo) la Corte estudio la acción de tutela incoada por un ciudadano que había sido nombrado en provisionalidad como Profesional Especializado Código 2028, Grado 22, perteneciente a la planta global de empleados públicos de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en un cargo de carrera administrativa y fue declarado insubsistente sin motivación mediante resolución del año 2008. En virtud de estos hechos, la Corte consideró que “con relación a la necesidad de motivar los actos que declaran la insubsistencia de funcionarios que ocupan en provisionalidad cargos de carrera, es claro e incuestionable el precedente constitucional que establece que cuando éstos son desvinculados de las entidades sin motivación, es posible acudir a la acción de tutela con el fin de proteger y corregir dicha vulneración en virtud del derecho fundamental al debido proceso y el derecho a la defensa”.

[30] (MP. Rodrigo Escobar Gil). En esta sentencia se decidió el caso de una Inspectora de Policía del Municipio de Rio sucio, Caldas, quien se desempeñaba en provisionalidad en un cargo de carrera administrativa y fue desvinculada sin motivación alguna y e n la misma resolución se decidió nombrar en el cargo, en provisionalidad y mientras se efectúa la respectiva convocatoria a concurso, a Dorance Nubio Guapacha.

La Corte decidió que para su petición de reintegro existía un medio de defensa alternativo, sin embargo se sostuvo que cuando sin motivación alguna se produce la desvinculación del servicio de una persona que ocupa en provisionalidad un cargo de carrera, puede plantearse una pretensión constitucional autónoma, orientada, no a obtener el reintegro, sino la motivación del acto de desvinculación del servicio.

[31] Ver, entre otras, sentencia T-132 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). T-1323 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). [32] (MP. Jorge Iván palacio, SPV. Nilson Pinilla Pinilla) en esta sentencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró y unificó las diversas líneas jurisprudenciales que se ha venido construyendo en relación con (i) la falta de motivación del acto administrativo de desvinculación de funcionarios nombrados en provisionalidad en cargos de carrera; (ii) la discrecionalidad relativa y la excepción de motivación de actos administrativos; (iii) el vicio de nulidad por falta de motivación de los actos de retiro de cargos en provisionalidad; (iv) la procedencia de la acción de tutela contra providenciales judiciales que desconocen el inexcusable deber de motivar los actos administrativos de retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad; (v) la jurisprudencia del Consejo de Estado y su abierta incompatibilidad con la Constitución y jurisprudencia de la Corte en materia de ausencia de motivación de los mencionados actos administrativos; (vi) y los diversos mecanismos de protección judicial.

[33] En la sentencia C-279 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda), la Corte Constitucional conoció la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 938 de 2004 por la cual “se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación"

y declaró exequible el inciso segundo del artículo 70 y el inciso segundo del artículo 76 de la Ley 938 de 2004, “en el entendido de que en el caso de los funcionarios designados en provisionalidad en cargos de carrera, el acto de desvinculación deberá ser motivado por razones del servicio específicas, en los términos del apartado 4 de esta sentencia”. La Corte señaló en relación con la procedibilidad de la acción lo siguiente:

“ Sobre la procedencia de la acción de tutela estableció que ésta cabía como mecanismo definitivo ya que no existe un mecanismo de defensa alternativo para la protección de los derechos fundamentales vulnerados con la falta de motivación del acto administrativo. Lo anterior, ya que si bien es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ésta tiene como objeto controvertir la legalidad del acto y no su adecuación a la Constitución, fin para el cual la acción de tutela se encuentra encaminada”. Ver, entre otros, las sentencias T-1240 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-610 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

[34] A este respecto, véase la Sentencia C-543 de 1992 (MP José Gregorio Hernández) en la que se declaró la inexequibilidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales regulaban la caducidad de la tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales.

[35] Folio 63 [36] Folio 38. [37] Constitución Política. Artículo 125. “ Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo;

por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley”. [38] En las normas generales que han reconocido la provisionalidad como forma de provisión de empleos se destacan el artículo 5º del Decreto Ley 2400 de 1968, el artículo 4º de la Ley 61 de 1987, el artículo 10 de la Ley 27 de 1992, el artículo 8º de la Ley 443 de 1998, así como la Ley 909 de 2004.

[39] Sentencia SU-917 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio, SPV. Nilson Pinilla Pinilla) [40] Desde la sentencia T-800 de 1998 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) se estableció que “la estabilidad laboral de un funcionario que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de que lo haga en provisionalidad; en otros términos, el nombramiento en provisionalidad de servidores públicos para cargos de carrera administrativa, como es el caso, no convierte el cargo en uno de libre nombramiento y remoción.

Por ello, el nominador no puede desvincular al empleado con la misma discrecionalidad con que puede hacerlo sobre uno de libre nombramiento y remoción, a menos que exista justa causa para ello”. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-660 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño) señaló que “l a jurisprudencia constitucional ha sido consistente en estimar que las garantías de estabilidad laboral propias de los empleos de carrera administrativa también resultan aplicables a quienes ejercen dichos cargos en condición de provisionalidad, puesto que este mecanismo de designación no tiene el efecto de transformar la naturaleza del cargo de carrera a de libre nombramiento y remoción. Por ende, el acto administrativo que retira del servicio a funcionarios de esta categoría no puede fundarse solamente en el ejercicio de la facultad discrecional del nominador, como sucede para el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción, sino que tiene que motivarse.

Esta misma doctrina también ha señalado que la falta de motivación del acto administrativo que desvincula a un servidor en provisionalidad constituye una vulneración del derecho al debido proceso. Ello debido a que la reserva de las razones que fundaron la separación del empleo pone en situación de indefensión al afectado, en la medida en que no podría controvertirlas ante la jurisdicción del contencioso administrativo.

" [41] En la sentencia SU-917 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio, SPV. Nilson Pinilla Pinilla) la Corte concluyó que "respecto del acto de retiro de un servidor público que ejerce un cargo en provisionalidad no puede predicarse estabilidad laboral propia de los derechos de carrera, pero en todo caso el nominador continúa con la obligación de motivarlo, al tiempo que el administrado conserva incólume el derecho a saber de manera puntual cuáles fueron las razones que motivaron esa decisión".

[42] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Política modificado por el artículo 15 del acto legislativo 01 de 2003 "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones", la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene un régimen especial de carrera administrativa:

" El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. (…) La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

" E sta Corporación en la sentencia T-729 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) hizo referencia a los aspectos específicos del régimen especial de la Registraduría con base en lo reseñado por la Sala Plena de la Corte en sentencia C-230A de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil), en la cual se indicó:

"13.1. A partir del Acto Legislativo 01 de 2003, la Registraduría Nacional del Estado Civil posee un régimen especial de carrera, caracterizado por el ingreso a los cargos exclusivamente por concurso de méritos, y el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio, y la libre remoción, para empleados de responsabilidad política o administrativa .

13.2. Los cargos de responsabilidad administrativa pertenecen a la carrera especial de la entidad, pues su ingreso solo puede darse por méritos, si bien son de libre remoción. En otros términos, en el régimen de la Registraduría Nacional del Estado Civil se combina el ingreso por mérito y la libre remoción.

13.3 Ahora bien, el atributo de "carrera" se predica de los cargos, no de los funcionarios. En ese sentido, cuando el nombramiento se produce en virtud de los resultados del concurso de méritos, se hace "en propiedad", y cuando se realiza porque el concurso no se ha desarrollado, o para suplir una vacancia temporal, el nombramiento es efectuado en "provisionalidad". En cualquier caso, enfatizó la Sala Plena, el nominador se encuentra vinculado al resultado de los concursos.

13.4. En ese sentido, la Sala ordenó adelantar los concursos para diversos cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero aclaró que esa obligación no restringe la facultad del nominador de efectuar nombramientos en provisionalidad, durante el trámite del concurso.

13.5. Finalmente, expresó la Corte que, como el acto legislativo 01 de 2003 previó el carácter de carrera para los cargos de la entidad, los funcionarios de la entidad, al momento de proferirse la sentencia C-230 A de 2008, ocupaban cargos de carrera en provisionalidad; y reiteró la subregla establecida en un amplio número de pronunciamientos, de acuerdo con la cual los funcionarios que ocupan cargos de carrera en provisionalidad son acreedores de una estabilidad laboral relativa,

que se traduce en que su retiro solo puede efectuarse mediante resolución motivada, como garantía del debido proceso y condición para el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción".

[43] En la Sentencia T-800 de 1998 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte sostuvo por vez primera que "el nombramiento en provisionalidad de servidores públicos para cargos de carrera administrativa, como es el caso, no convierte el cargo en uno de libre nombramiento y remoción. Por ello, el nominador no puede desvincular al empleado con la misma discrecionalidad con que puede hacerlo sobre uno de libre nombramiento y remoción, a menos que exista justa causa para ello".

[44] Ob. Cit, (MP. Jorge Iván Palacio, SPV. Nilson Pinilla Pinilla). [45] (MP. Alejandro Martínez Caballero). En esta sentencia la Sala Plena de la Corte Constitucional al decidir el caso de una notaria quien fue desvinculada mediante acto administrativo sin motivación, unificó por vez primera su jurisprudencia sobre el deber de motivación de los actos administrativos. La decisión adoptada fue la de amparar el derecho al debido proceso administrativo de la peticionaria y ordenar que se motivará el acto administrativo de desvinculación. Al respecto, la Corte explicó que la discrecionalidad no puede ser interpretada ni confundirse con la arbitrariedad, por lo que salvo casos excepcionales, los actos de la administración deben estar motivados. Ahora, r especto de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso en el caso concreto consideró:

"el decreto por medio del cual se retiró del servicio a la doctora Duque, no tiene las características de publicidad, dentro del criterio que a tal principio se le ha venido dando, es decir, que la publicidad no se identifica con la publicación sino que va más allá de ésta, exigiéndose motivación, no solamente formal sino material, como eso no se hizo, en el presente caso, se violó el debido proceso. Se podría argüir que el encabezamiento del decreto, al citar unas normas podría equivaler a los considerandos de un acto administrativo. Se responde que no es esa la motivación para retirar porque sería aceptar los formalismos por encima de lo sustancial y ello sería equivocado e injusto. (…)En conclusión, la cita de las normas no equivale a motivación; para una desvinculación, el nominador debe enumerar con claridad las causas y hechos que motivaron el retiro. Mientras no lo haga está violando el debido proceso. En el presente caso se incurrió en tal omisión, luego la tutela prospera por este aspecto, de lo cual se infiere que debe dársele al Presidente de la República y al Ministro de Justicia y el Derecho la orden de que profieran el acto administrativo para que la doctora Duque, pueda nuevamente controvertir el asunto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si es que esa sería su determinación".

[46] (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). [47] Se indicó en la sentencia en cita (SU-917 de 2010) que " la motivación de los actos administrativos guarda relación directa con las características de un gobierno democrático (arts. 1º, 123, 209 CP), en la medida en que constituye el instrumento por medio del cual las autoridades rinden cuentas respecto de las actuaciones desplegadas. Sobre el particular la Corte ha explicado que la motivación es " una exigencia propia de la democracia, toda vez que conforme a ésta se impone a la administración la obligación de dar cuenta a los administrados de las razones por las cuáles ha obrado en determinado sentido [Art. 123 C.P.

(...) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad. Art. 209 C.P. La función administrativa está al servicio de los intereses generales (...)]".

[48] Sobre esta señaló la Corte que " la motivación de los actos es expresión de la cláusula de Estado de Derecho (art. 1 CP), que implica la sujeción de los poderes públicos al principio de legalidad y proscribe la arbitrariedad en las decisiones que afectan a los administrados. La doctrina autorizada ha explicado que la motivación representa el primer criterio de deslinde entre lo discrecional y lo arbitrario".

[49] En relación con el derecho al debido proceso, la Corte indicó que " la motivación de los actos administrativos es una garantía para el ejercicio del derecho de contradicción y defensa como componente del debido proceso (art. 29 CP). En efecto, "si el acto no se encuentra motivado, el particular se halla impedido de ejercer las facultades que integran el

llamado debido proceso (derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada)" [50] En este sentido en la sentencia en mención se indicó que " la motivación de los actos hace realidad el principio de publicidad en el ejercicio de la función administrativa, expresamente reconocido en el artículo 209 Superior, como corolario del principio democrático y de la prevalencia del interés general." [51] (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SPV.

Nilson Pinilla Pinilla) [52] (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). En esta Providencia las controversias presentes en los expedientes de tutela acumulados tienen como denominador común que los peticionarios venían desempeñando, en provisionalidad, cargos de carrera en el SENA y en la Fiscalía General de la Nación. Todos ellos fueron desvinculados de sus respectivas Entidades, mediante actos administrativos carentes de motivación. Acudieron igualmente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con la pretensión de que los mencionados actos fueran anulados, y consecuentemente, se obtuviera el respectivo restablecimiento del derecho. En todos los casos, los jueces negaron las pretensiones, motivo por el cual decidieron instaurar acción de tutela contra tales decisiones judiciales. Por esto, una vez constatada la procedencia del amparo contra sentencias, la Sala Plena de esta Corporación reiteró que en la sentencia SU-917 de 2010 la Corte se pronunció respecto de casos semejantes, pues giraban en torno a la motivación de los actos de desvinculación de personas que ocupan cargos de carrera en provisionalidad en donde indicó que procedía el reintegro y el correspondiente pago de salarios y prestaciones actualizado. Debido a esto, la Sala Plena consideró que en el caso concreto, se debía seguir el precedente sentado en la sentencia SU- 917 de 2010, y por ende, adoptar las siguientes decisiones: (i) revocar los fallos de tutela que negaron el amparo solicitado; (ii) dejar sin efectos los fallos proferidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, (iii) dejar sin efectos el acto administrativo de desvinculación del cargo; (iv) ordenar el reintegro del accionante, hasta tanto no se provea el cargo por concurso de méritos al cargo que se encontraba desempeñando al momento del retiro sin considerar que ha existido solución de continuidad, así como el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrado, lo que deberá hacerse con las actualizaciones pertinentes y en atención a lo previsto en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A .

[53] SU-917 de 2010. [54] A Folio 55, obra copia de la Resolución No. 235 de 2012 "Por la cual se efectúa un nombramiento". Y, a folio 24 Cuaderno de Revisión obra copia de la Resolución 012 de enero 9 de 2013 "por la cual se dan por terminadas unas provisionalidades".

[55] A folio 9, obra copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Inés González Palomino, donde consta que la señora nació el 5 de octubre de 1929.

A folio 8, obra copia de la declaración extra juicio rendida por la señora Rosa María Barrios, en la cual bajo la gravedad de juramento declaró que " en la actualidad tengo bajo cargo y cuidado a mi madre de nombre Inés Palomino González Colombiana, mayor de edad y a mi hija de nombre Mónica Liliana Palomo Barrios, colombiana mayor de edad (…). Las cuáles residen bajo mi techo familiar y dependen económicamente de mi, para la subsistencia de ellas".

Sin embargo, no acreditó por qué razón su hija mayor de edad depende económicamente de ella. [56] Folio 72. [57] (MP. Rodrigo Escobar Gil) En esta ocasión, la Corte Constitucional se pronunció respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la totalidad de los artículos 10 y 102, de algunos apartes de los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986, " Por el cual se adopta el Código Electoral ", así como del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 " Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que informan el Estatuto Orgánico del Presupuesto ". Para tal efecto, trajo a colación las motivaciones que tuvo el Congreso de la República para modificar el artículo 266 de la Constitución y para establecer el concurso de méritos y la carrera administrativa como mecanismo de ingreso al desempeño de cargos en la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Corte resolvió declarar "exequible el numeral 8º del artículo 26 del Decreto 2241 de 1986, salvo las expresiones " quien será de distinta filiación política a la suya " y " con aprobación del Consejo Nacional Electoral ",

que se declaran INEXEQUIBLES , y en el entendido de que estos cargos son de carrera administrativa especial, de conformidad con el inciso tercero del artículo 266 de la Constitución y que el Registrador Nacional del Estado Civil deberá convocar antes del 31 de diciembre de 2008, a un concurso de méritos para proveerlos".

[58] Ley 1350 de 2009. Artículo 20. Clases de nombramiento." La provisión de los empleos en la Registraduría Nacional del Estado Civil podrá realizarse mediante las siguientes clases de nombramiento:

a) Nombramiento ordinario discrecional: Es aquel mediante el cual se proveen los cargos que de conformidad con la presente ley tienen carácter de libre nombramiento y remoción;

b) Nombramiento en período de prueba: Es aquel mediante el cual se proveen los cargos del sistema especial de Carrera de la Entidad con una persona seleccionada por concurso y tendrá un término de cuatro (4) meses;

c) Nombramiento provisional discrecional: Esta clase de nombramiento es excepcional y solo procederá por especiales razones del servicio. El término de la provisionalidad se podrá hacer hasta por seis (6) meses improrrogables; deberá constar expresamente en la providencia de nombramiento. En el transcurso del término citado se deberá abrir el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente;

d) Nombramiento en ascenso: Es aquel que se efectúa previa realización del concurso de ascenso; e) Nombramiento en encargo: Es aquel que se hace a una persona inscrita en Carrera Administrativa para proveer de manera transitoria un empleo de Carrera mientras se surte el concurso respectivo. El encargo no podrá exceder de seis (6) meses.

En el transcurso del término citado se deberá adelantar el concurso respectivo para proveer el empleo definitivamente. [59] (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) Respecto de los empleos de libre nombramiento y remoción de la Registraduría Nacional del Estado Civil, estipulados como tal en el artículo 6 de la Ley 1530 de 2009, la Corte consideró: "En ese orden de ideas, debe la Corte proferir un fallo modulado que cumpla el doble propósito de conservar la competencia del legislador en la denominación de los cargos de responsabilidad administrativa o electoral y garantizar que tales empleos sean provistos por concurso de méritos, en los términos del artículo 266 C.P. Por ende, la Sala declarará la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 6º de la Ley 1350/09 en el entendido que los cargos allí regulados son de libre remoción y deberán ser provistos exclusivamente por concurso público de méritos. 23. Finalmente, la Corte estima necesario hacer dos consideraciones adicionales respecto a las consecuencias de lo decidido en este fallo. En primer término, la declaratoria de exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 6º de la Ley 1350/09 no resuelve la omisión legislativa absoluta existente en materia de la libre remoción de los empleos de responsabilidad administrativa o electoral de la RNEC. Como se ha indicado, la Constitución dispone que estos cargos deben ser provistos mediante concurso público de méritos, lo que hace que queden incorporados a la carrera administrativa especial de la RNEC y, consecuentemente, no puedan ser cobijados por el régimen de libre nombramiento y remoción. En ese marco, la Carta Política ha diferido al legislador la regulación de la libre remoción de estos empleos. Sin embargo, analizada la normatividad existente la Corte encuentra que el Congreso no ha fijado reglas sobre la materia, lo que resulta agravado por el hecho que la Constitución haya previsto una régimen especial de carrera para la RNEC, de lo que se sigue que para esa entidad no son aplicables prima facie las reglas ordinarias de carrera administrativa, ni mucho menos las relativas al libre nombramiento y remoción, pues son incompatibles con el régimen mixto antes explicado".

[60] SU-917 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SPV. Nilson Pinilla Pinilla). [61] Ibídem. la Corte Constitucional advirtió que existía conexidad temática entre varias acciones de tutela interpuestas, en tanto se trataba de accionantes que desempeñaban cargos de carrera en provisionalidad en diferentes entidades públicas, siendo desvinculados de sus empleos sin que los actos de retiro hubieren sido motivados. Sin embargo, la Sala Plena separó en dos grupos a los demandantes:

el primer grupo se conformó por aquellos demandantes que interpusieron acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa. Allí sus pretensiones fueron negadas con el argumento de que los actos de insubsistencia de empleos de carrera en provisionalidad no requieren motivación alguna. Los actores presentaron entonces tutela contra las sentencias judiciales que desestimaron sus reclamaciones, invocando la protección de sus derechos al debido proceso, acceso efectivo a la administración de justicia, trabajo, acceso a la función pública e igualdad. El segundo grupo de demandantes, acudieron a la tutela directamente contra las entidades de las que fueron desvinculados sin motivación alguna, por lo que solicitaron su reintegro.

La Sala Plena de esta Corporación concedió el amparo de los derechos de los peticionarios al debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia como mecanismo definitivo , para lo cual declaró la nulidad de los actos administrativos de insubsistencia y a título de restablecimiento del derecho se ordenó el reintegro a los cargos que se encontraban desempeñando al momento del retiro.

[62] En la citada resolución se expresó lo siguiente: “Que mediante Resolución No. 229 de octubre 18 de 2013 se vinculó a María Eugenia Rivas en el cargo de Registrador Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica-Córdoba, mientras dura la suspensión del titular. (…)Que la suspensión de los titulares de los cargos anteriormente mencionados es por noventa días a partir del 16 de octubre de 2012.

RESUELVEN PRIMERO: A partir del 14 de enero de 2013, dar por terminado el nombramiento de María Eugenia Rivas Rivas, identificada con cédula de Ciudadanía Número 32.702.331 de Barranquilla, en del cargo de Registrador Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica.” [63] A folio 107 a 122, obra copia del Auto de apertura de la investigación disciplinaria de 16 de octubre de 2012, por parte de la Oficina de Asesoría y Control Disciplinario de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Delegación Córdoba, en contra de la Registradora Municipal de Planeta Rica Edna Margarita Callejas, en la cual se resolvió “ordenar investigación disciplinaria en contra de Edna Margarita Callejas Martínez, con cédula de Ciudadanía Número 32.702.331 de Barranquilla, en su calidad de Registradora Municipal del Estado Civil de Planeta Rica (Córdoba)” y “ suspender provisionalmente por el término de tres (3) meses a la señora Edna Margarita Callejas Martínez”.

[64] “Por la cual se asignan funciones” expedida por los Delegados Departamentales de Córdoba. En esta Resolución, se consideró: “Que a la señora Edna Margarita Callejas Martínez, Registrador Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica, mediante Auto de 16 de enero de 2013 de la oficina de control disciplinario de esta Delegación, se le prorrogó por tres meses la suspensión provisional del cargo. || Que a la señora María Eugenia Rivas Rivas, Registrador Municipal 4036-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica, se le terminó vinculación condicionada. || Que para efectos de garantizar la prestación del servicio es necesario asignar funciones de Registrador Municipal 4036-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica, a un funcionario de esa oficina.

RESUELVE: Artículo Primero : A partir de la fecha asignar funciones de Registrador Municipal 4036-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica a Aura Rosana Jaramillo Fernández, Auxiliar Administrativo 5120-04 de Planeta Rica.” Folio 105.

[65] A folio 8 a 14, obra copia de la Declaración Juramentada Extraproceso realizada por la peticionaria, en la quien manifestó que sus padres “ dependen económicamente de mi en todo lo relacionado con su subsistencia, no trabajan en ninguna empresa pública o privada no reciben pensión ni ayuda del gobierno (…)”.

Folios 181 a 182. [66] A folio 10, obra copia de la Historia Clínica del señor Manuel Francisco Riva Urango, padre de la peticionaria, en la cual se indica que tiene hipertensión arterial, diabetes mellitus, insuficiencia renal crónica no especificada.

[67] Folio 66. La Registraduría indicó que “al parecer los señores padres de la accionante o alguno (s) de sus hijos cuentan con un bien raíz (finca) considerablemente extenso en el departamento de Antioquia, representado en una finca probablemente denominada El Sinaí, con aproximadamente 100 hectáreas, ubicada en la vereda el carmelo”. Sin aportar prueba alguna de su dicho.

[68] Folio 70. [69] Folio 105. [70] SU-917 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, SPV. Nilson Pinilla Pinilla). [71] A folios 15 al 17, obra copia de los cargos desempeñados por la señora María Eugenia Rivas Rivas en la Registraduría Nacional del Estado Civil desde el tres (3) de mayo del dos mil diez (2010).

[72] Ob, Cit. (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). [73] Al respecto se pueden consultar las Sentencias SU-250 de 1998, C-279 de 2007, SU-917 de 2010 y SU-691 de 2011, entre otras.

[74] “En la citada resolución se expresó lo siguiente: “Que mediante Resolución No. 229 de octubre 18 de 2013 se vinculó a María Eugenia Rivas en el cargo de Registrador Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica-Córdoba, mientras dura la suspensión del titular. (…) Que la suspensión de los titulares de los cargos anteriormente mencionados es por noventa días a partir del 16 de octubre de 2012.

RESUELVEN PRIMERO: A partir del 14 de enero de 2013, dar por terminado el nombramiento de María Eugenia Rivas Rivas, identificada con cédula de Ciudadanía Número 32.702.331 de Barranquilla, en el cargo de Registrador Municipal 4035-06 de la Registraduría Municipal de Planeta Rica.”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 7 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.