COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/324/15

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/324/15
Expediente	—
Fecha	2014-06-26
Sala	Sala Primera de Revisión
Magistrado ponente	MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho Fundamental Al Debido Proceso Administrativo
- Accion De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho
- Revocacion Directa De Acto Administrativo
- Revocacion Directa De Acto Administrativo Particular Y Concreto
- Decaimiento Del Acto Administrativo Derechos Laborales En Procesos De Reestructuracion Administrativa

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Procedimientos administrativos, la Corte ha explicado que las garantías que integran el derecho son, entre otras “i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en

Texto completo

T-324-15 Sentencia T-324/15 DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Alcance DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Alcance y contenido En el campo específico de los procedimientos administrativos, la Corte ha explicado que las garantías que integran el derecho son, entre otras “i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- Medio de defensa judicial eficaz para controvertir la legalidad de los actos administrativos REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO- Alcance REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO- Circunstancias para la procedencia DECAIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DERECHOS LABORALES EN PROCESOS DE REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA- Continuidad en la relación de trabajo Si bien el Estado puede definir su estructura, al hacerlo no puede interferir intensamente en los derechos laborales de quienes trabajan a su cargo. Las medidas de protección, sin embargo, son de diversa naturaleza, y van desde las opciones de incorporación o reincorporación a otras plantas, a las indemnizaciones y los programas para la rehabilitación laboral. Como es obvio, el

nivel de protección más alto se encuentra en quienes ocupan cargos en carrera, y es menor para quienes solo ostentan una estabilidad intermedia, porque fueron vinculados en provisionalidad, o precaria, en tanto sus cargos son de libre nombramiento y remoción.

SUPRESION DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS- Afectación a empleados de carrera y de provisionalidad Todos los afectados en el proceso de reestructuración del DAS tenían un derecho a que se hicieran eficaces las garantías anunciadas por el Congreso y el Gobierno Nacional en relación con la protección integral de sus derechos laborales y su estabilidad laboral.

DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO- Orden a autoridades determinar en qué entidades podrían ser reubicados trabajadores afectados en el proceso de supresión del DAS, en un cargo de iguales o similares condiciones al que ocupaban al momento de su desvinculación Referencia:

Expediente T-4664494 Acción de tutela presentada por Andrés David Moreno contra la Contraloría General de la República, con vinculación del Departamento Administrativo de Seguridad (en Supresión), el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil quince (2015). La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados 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 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección segunda, subsección A, en primera instancia, el 15 de agosto de 2014 y por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado el 19 de septiembre de 2014 [1] .

Los expedientes de la referencia fueron seleccionados para revisión mediante auto del doce (12) de febrero de dos mil quince (2015), proferido por la Sala de Selección Número Dos [2] .

I. ANTECEDENTES El señor David Andrés Moreno presentó acción de tutela contra el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS (en adelante se hará referencia a la entidad como ‘el DAS’), considerando que en el proceso de supresión del DAS se desconocieron sus derechos fundamentales a la estabilidad laboral, la igualdad, el mínimo vital y el debido proceso. En el trámite fueron vinculados el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda.

Hechos de la demanda [3] 1. El cuatro (4) de mayo de dos mil once (2011), el Congreso de la República aprobó la ley 1444 de 2011, por la cual decidió escindir unos Ministerios, otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación y dictar otras disposiciones.

En el artículo 18 de esa ley, literal a), confirió al Presidente de la República la facultad de crear, escindir, suprimir y determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los departamentos administrativos; mientras que en el literal j), la de crear empleos en la planta de la Fiscalía General para la incorporación de funcionarios que se vieran afectados por la supresión del DAS. Además, el parágrafo tercero del mismo artículo previó la “protección integral de las personas vinculadas a las distintas entidades del Estado reestructuradas, liquidadas, escindidas, fusionadas o suprimidas, así como la reubicación o reincorporación de los funcionarios afectados por supresión del cargo” .

2. El treinta y uno (31) de octubre de dos mil once (2011), con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República en el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Presidente de la República profirió el Decreto 4057 de 2011, “por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad–DAS, se reasignan unas

funciones y se dictan otras disposiciones". Por medio de este Decreto ordenó la supresión del DAS, el traslado de sus funciones a otros órganos del Estado y la reubicación de funcionarios del organismo en distintas entidades.

3. Dentro de la ejecución del Decreto 4057 de 2011, afirma el actor, no fue incorporado a ninguna entidad del Estado, sino que continuó en la planta del DAS hasta el primero (1º) de enero de dos mil catorce (2014). Posteriormente, a través del Decreto 2713 de 2013, el Departamento Administrativo de la Función Pública estableció una planta transitoria en la Contraloría General de la República [4] , y el actor fue incorporado al organismo de control. Ese decreto invocó como fundamento normativo el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, " por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013".

4. El veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014), la Corte Constitucional emitió un comunicado de prensa en el que informó que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 fue declarado inexequible.

5. El diez (10) de julio de dos mil catorce (2014), la Contraloría General de la República profirió la resolución ordinaria ORD-81117-001081-2014, por la cual derogó las resoluciones ordinarias 3279 de 2013, 0390 de 2014, 0398 de 2014 y ORD-8117-00829-2014, mediante las que había dispuesto la incorporación de un grupo de ex funcionarios del DAS a su planta transitoria.

6. El peticionario informa, finalmente, que al ser notificado de esa decisión "[l]e ordena[ro]n presentar[s]e en las dependencias del DAS, en Bogotá, a partir del 11 de julio de 2014, pero esta entidad efectúa su cierre definitivo el mismo día 11 de julio del [2014], como lo indicaba el Decreto 4057 de 2011 y sus decretos de prórroga".

Argumentos de la demanda. 7. En concepto del actor, los hechos expuestos y las decisiones citadas llevaron a la violación de varios de sus derechos fundamentales:

7.1. Al mínimo vital, pues desde su desvinculación de la Contraloría General de la República no cuenta con ingresos para asegurar su subsistencia y la de su núcleo familiar.

7.2. Al trabajo, pues aunque la Constitución y la Ley 1444 de 2011 ordenan proteger los derechos laborales de los afectados en este proceso de reestructuración, ese mandato no se concretó en su caso particular.

7.3. A la igualdad porque, como consecuencia del Decreto 4057 de 2011, se crearon y ampliaron las plantas de personal de diferentes entidades, como la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad Administrativa de Migración Colombia, la Defensa Civil y la Policía Nacional, enviando a esas plantas de personal a la mayoría de sus compañeros, tratamiento desigual injustificado en lo relativo a su estabilidad laboral.

7.4. A la seguridad social y la salud, dado que se encuentra desempleado y sin ingresos para afiliarse como independiente a los beneficios de los sistemas de salud y pensiones.

7.5. A la asociación sindical, en la medida en que, a pesar de que contaba con fuero sindical, fue retirado del servicio sin que se hubiera agotado el trámite de levantamiento del fuero.

7.6. Y al debido proceso, violación que enmarca en una argumentación un poco más amplia, como sigue: "Al debido proceso, [que] se ha interpretado frecuentemente como un límite a las leyes y los procedimientos legales y se materializa esta violación porque la norma acusada y declarada inconstitucional en su artículo 15 respetaba derechos laborales de los exfuncionarios del DAS al efectuar un traslado presupuestal a la Contraloría General de la República para poder incorporarnos a su planta de personal, derechos laborales cuya protección nos había otorgado la Ley 1444 de 2011, pero en las consideraciones de la Corte Constitucional no se ponderan los efectos, ya que no se garantizan los principios fundamentales de la imparcialidad, justicia y equidad, pudiendo ordenar al Gobierno Nacional que nos reubicara en otra entidad estatal, antes de soportar los efectos de la declaratoria de la inexequibilidad citada, teniendo en cuenta que antes de la aprobación de la mencionada norma me encontraba en comisión de servicios en la CGR, y pertenecía a la planta de

personal del DAS en supresión; con la notificación de la inexequibilidad, se retrotrae mi situación al momento en que me ubicaron en la CGR en comisión, por lo que al presentarme en el DAS en supresión, sin esta entidad tener vida jurídica, no me otorga alternativa laboral alguna, la cual no fue considerada en dicha decisión. Por lo tanto no se da cabal cumplimiento a la sentencia y sí se está generando un conflicto por no poder ser efectiva dicha retroactividad".

Intervenciones de las autoridades demandadas o vinculadas 8. De la Contraloría General de la República El Organismo de control accionado, por medio de la Gerente de Talento Humano, Sara Moreno Novoa, solicitó declarar la improcedencia de la acción. En su intervención, comenzó por señalar que las sentencias de la Corte Constitucional son de obligatorio cumplimiento.

Posteriormente, expresó que el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, norma que facultó al Pre sidente de la República para incorporar a la planta de personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en supresión, fue declarado inexequible por la Corte en sentencia C-386 de 2014.

Acto seguido, indicó que el Gobierno nacional expidió, con base en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 los Decretos 2711, 2712, 2713, 2714 y 2715 de 2013, mediante los cuales estableció la planta transitoria de la Contraloría General de la República; adicionó el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de la institución;

fijó las escalas de asignación básica para esa planta; estableció equivalencias de empleos, y modificó la Planta de Personal del DAS en Supresión.

Añadió que, con fundamento en esos decretos, la Contraloría General de la República, mediante resoluciones ordinarias 3279 de 2013, 0390 de 2014, 0398 de 2014 y ORD-81117-00829-2014, dispuso la incorporación en la planta transitoria de la Contraloría General y, específicamente en la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informativo, de los empleados que desempeñaban cargos suprimidos en la planta del DAS, conforme el Decreto 2715 de 2013 y, entre ellos, del peticionario.

Por comunicado de prensa de 25 y 26 de junio de 2014, la Corte Constitucional informó al público acerca de la decisión de declarar inexequible el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, por violación a los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia, decisión que " deja sin vigencia la norma, prohíbe su reproducción y aplicación en el ordenamiento jurídico".

Así las cosas, la Contraloría General de la República, mediante resolución ordinaria ORD-81117-001081-2014, derogó en su integridad las resoluciones por las que el actor y un grupo de sus compañeros del DAS, en supresión, fueron incorporados al organismo de control y ordenó el retiro del servicio de las personas mencionadas. El acto administrativo tuvo como fundamento el decaimiento de los presupuestos jurídicos o de derecho en los que se basó su vinculación.

En ese sentido, indica que, "una vez acató la decisión de la Corte Constitucional derogando los actos administrativos que tenían como fundamento la norma excluida del ordenamiento jurídico", comunicó la determinación al Director del DAS en Supresión, solicitándole "realizar las previsiones necesarias, en orden a procurar el estado de estos servidores públicos en la entidad a su cargo, en las mismas condiciones en que se encontraban hasta el momento en fueron (sic) retirados […]".

(Oficio 2014EE116361 de 10 de julio de 2014). Finalmente, indicó que la acción de tutela es improcedente, pues el actor puede controvertir la decisión ante la jurisdicción contencioso administrativa, que es la competente para pronunciarse sobre la validez de los actos administrativos.

9. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR). Martha Alicia Corssy Martínez, actuando como apoderada judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante, DAPR), indicó

que desconoce la situación particular del peticionario, pues “ello le corresponde” al DAS en Supresión y a la Contraloría General de la República, empleadoras del peticionario.

Afirmó que el DAPR no participó en la expedición de la resolución por la cual se derogaron las resoluciones que dispusieron la incorporación en los empleos de la planta transitoria de personal de la Contraloría de la República de los cargos suprimidos del DAS, y se dispuso el retiro del servicio del peticionario. Añadió que no tiene competencia para suspender los efectos de la Resolución, reversar la incorporación del accionante u ordenar su reintegro a la planta de personal del DAS en Supresión con efectos retroactivos, por no ser ni el empleador ni el nominador del actor.

Señaló, además, que el DAPR no suscribe decretos de liquidación de entidades públicas nacionales como parte integrante del Gobierno Nacional, en desarrollo del artículo 155 Superior.

En ese marco, alegó que no está legitimada por pasiva en este trámite, pero consideró también que ello no es un obstáculo para exponer en contexto la situación estudiada. En consecuencia, expuso que, en 2011, el Estado colombiano inició un proceso de reestructuración; indicó que la Ley 1444 de 2011 revistió al Presidente de la República de facultades especiales para suprimir departamentos administrativos y reasignar funciones y competencias entre entidades y organismos de la Administración Pública Nacional.

Manifestó que el parágrafo 3º del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 “garantizaba la protección integral de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades del estado reestructuradas, liquidadas, escindidas, fusionadas o suprimidas a quienes les fuera suprimido el cargo”, mediante su reubicación o reincorporación, de conformidad con las leyes vigentes.

En ejercicio de esas facultades, el Gobierno expidió el Decreto Ley 4057 de 2011, mediante el cual se suprimió el DAS y se dispuso que el Gobierno Nacional suprimiera los empleos de dicha planta de personal que tenían asignadas funciones trasladas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección; y ordenó la incorporación de los servidores que las cumplían a las plantas de personal de tales entidades y organismos receptores de la rama ejecutiva, sin solución de continuidad y en las mismas condiciones de carrera o de provisionalidad que ostentaban en la entidad suprimida.

Por necesidades del servicio, el Gobierno Nacional adelantó las acciones para incorporar a más de 5000 ex funcionarios del DAS en las plantas mencionadas. Aquellos servidores cuyos perfiles no se requerían en dichas entidades, o que gozaban de fuero sindical, permanecieron hasta la desaparición de la entidad.

El Congreso de la República, posteriormente, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para incorporar funcionarios del DAS en Supresión a la Contraloría General de la República, “por cuanto este organismo manifestó la necesidad de incorporar a la planta de personal de la Contraloría General de la República cargos del DAS en liquidación y unificar la Planta de Regalías con la Planta Ordinaria”.

Mediante sentencia C-386 de 2014 la Corte declaró inexequible el artículo 15 de la ley 1640 de 2013, considerando que en su trámite se incurrió en diversos vicios. De esa forma, se configuró la inconstitucionalidad consecuencial del Decreto Ley 2713; la norma se tornó inaplicable por ser manifiestamente inconstitucional y porque desapareció la que le servía de fundamento.

La Contraloría General de la República expidió entonces la Resolución ORD-811174-001081-2014, por la cual derogó las resoluciones de incorporación de empleados del DAS en supresión a la Planta Transitoria de la entidad, y ordenó su retiro del servicio. La decisión se notificó personalmente a los empleados y, en ese momento, se les ordenó presentarse en las dependencias del DAS a partir del 11 de julio de 2014, fecha en que se produjo el cierre definitivo de la entidad.

En cuanto a los derechos de los empleados afectados, considera que su situación puede definirse de acuerdo con tres criterios, o dividiendo el análisis en tres grupos.

(i) Los empleados con derechos de carrera que, en virtud de los artículos 44 de la Ley 909 de 2004, 28 y 29 del Decreto Ley 760 de 2005, podrían optar por ser incorporados en empleos iguales o equivalentes a los que desempeñaban, o por recibir una indemnización. En el primer caso, pueden solicitar a la comisión nacional del servicio civil la incorporación en el plazo de seis meses. Si no existe un empleo equivalente, tendrían derecho al pago de la indemnización por pérdida de derechos.

(ii) Los empleados que opten por recibir la indemnización reglamentada en los artículos 90 y siguientes del Decreto 1227 de 2005, tendrían derecho a hacer su reclamación ante la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo consagrado en el artículo 9º del Decreto 1303 de 2014.

(iii) Finalmente, los empleados en nombramiento provisional, así como los de libre nombramiento y remoción, de conformidad con lo señalado en el artículo 6º del Decreto 4057 de 2011, tendrían derecho a los beneficios consagrados en el capítulo II de la Ley 790 de 2002, tales como (iii.1) el reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica; (iii.2) el pago de la mitad de sus cuotas de seguridad social en salud; (iii.3) el ingreso a programas para el mejoramiento de competencias laborales; y (iii.4) la estabilidad laboral reforzada para madres y padres cabeza de familia sin alternativa económica, personas con discapacidad y personas próximas a pensionarse.

Esos beneficios serían cancelados por el SENA, previo el cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 790 de 2002 y la asignación de recursos por parte del ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el parágrafo 2º del artículo 11 del Decreto 1303 de 2014. En virtud de lo expuesto, la tutela es improcedente porque involucra un cuestionamiento a actos administrativos de carácter particular como la resolución ORD-81117-001081-2014, sin demostrar un perjuicio irremediable.

10. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio de apoderada judicial (Carolina Jerez Montoya) intervino durante el trámite de la acción. Comenzó por indicar que no le consta nada sobre la situación particular del accionante. Posteriormente, hizo un recuento de las normas por las que se ordenó la supresión del DAS, se creó la planta transitoria de la Contraloría General, se incorporó al peticionario al Organismo de control y se produjo su desvinculación.

En ese marco, solicitó declarar la improcedencia de la acción, alegando que al actor no se le ha vulnerado ningún derecho fundamental y que la validez de los actos administrativos debe discutirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que en su concepto no se satisface el principio de subsidiariedad.

Finalmente, planteó que el Ministerio es ajeno a cualquier relación jurídica o contractual con el accionante, que no fue ni es su empleador y no tiene el deber legal de asumir solidariamente las obligaciones de la Contraloría General o del DAS. Añadió que, de acuerdo con el artículo 110 del decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, los órganos del Estado cuentan con autonomía presupuestal y puntualizó que, en virtud de esa autonomía, no tiene competencia para atender las pretensiones del accionante.

11. Del Departamento administrativo de la función pública El Departamento administrativo de la Función Pública, a través de su Directora Jurídica, Claudia Patricia Hernández León, solicitó declarar la improcedencia de la acción. Sus argumentos coinciden, punto por punto, con los presentados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, previamente reseñados.

Decisiones judiciales de instancia 12. Del fallo de primera instancia El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia de primera instancia, dictada el veinticuatro (24) de julio de dos mil

catorce (2014) decidió declarar improcedente la acción, por considerar que la decisión cuestionada es un acto administrativo, cuyo control es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

La resolución cuestionada, contrario a lo que argumenta el actor, no fue proferida desconociendo su derecho fundamental al debido proceso, sino como consecuencia de una decisión jurisdiccional adoptada por la Corte constitucional. Por otra parte, manifestó, "no puede perderse de vista que tanto el Departamento Administrativo de la Función Pública como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República han señalado que al actor como ex funcionario del DAS le corresponden una serie de derechos que según su tipo de vinculación le serán reconocidos y pagados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado o el SENA.

13. De la impugnación El actor impugnó oportunamente la decisión de primera instancia. Comenzó por cuestionar que la Procuraduría General de la Nación haya decidido desvincularlos del servicio, conociendo únicamente un comunicado de prensa, y no el texto definitivo de la sentencia C-386 de 2014. Afirmó, además, que se desconoció su fuero sindical, que su trabajo es su única fuente de ingresos y que trabajó durante más de 12 años al servicio del Estado. Explicó, además que, por hallarse vinculado en condición de provisionalidad, no tiene acceso a las opciones que prevé la Ley 909 de 2004, en defensa de los derechos de carrera de los afectados por la supresión de un cargo.

El actor presenta un nuevo argumento, basado en el principio de confianza legítima. Indica que confió "ciegamente" en las decisiones estatales, las cuales generaron seguridad y tranquilidad a quienes se hallaban cobijados por una relación laboral, bajo parámetros adecuados de seguridad jurídica, legalidad y buena fe, creando expectativas que fueron posteriormente desconocidas.

Culmina controvirtiendo la decisión de improcedencia, pues considera que su retiro es la prueba indiscutible de un perjuicio irremediable, especialmente si se toma en cuenta que la Ley 1444 de 2011 ordenó proteger integralmente sus derechos laborales.

14. De la sentencia de segunda instancia La Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante decisión de segunda instancia, dictada el 18 de septiembre de 2014 decidió revocar la sentencia del 24 de julio de 2014 proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida digna, el trabajo, el debido proceso, la confianza legítima y el mínimo vital del peticionario.

En un primer acápite, el juez constitucional de segunda instancia analizó la procedibilidad de la acción. Consideró que si bien las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho son medios de defensa judicial apropiados para controvertir la legalidad de los actos administrativos, en el caso concreto la decisión cuestionada no refleja la voluntad de la administración, sino el cumplimiento de una decisión judicial, la sentencia C-386 de 2014 de la Corte Constitucional, que declaró la inexequibilidad de la Ley 1640 de 2013 y llevó al decaimiento de los actos normativos dictados con el propósito de desarrollarla.

En cuanto al fondo del asunto, concluyó que los derechos del peticionario sí fueron desconocidos, por lo que además de conceder la tutela solicitada, ordenó al Gobierno Nacional que "dentro del término de 20 días contados a partir de la notificación de esta providencia, mediante acto administrativo motivado, adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículo 18, parágrafo 3º y 19 de la Ley 1444 de 2011, es decir, defina la situación del tutelante, reconociéndole los derecho que en virtud de la Ley le corresponden".

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 15. Competencia La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, 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.

16. Problema jurídico De acuerdo con los antecedentes del caso, corresponde a la Sala Primera de Revisión determinar si la derogatoria de la resolución 3279 de 2013, por la cual fue incorporado el actor a la planta transitoria de empleados de la Contraloría General de la República, y que se expidió invocando como fundamento la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, y el decaimiento de los actos administrativos por los que se creó una planta transitoria y se incorporó al organismo de control a un conjunto de ex funcionarios del DAS afectados por su supresión, supone una violación a los derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, la estabilidad laboral y el mínimo vital del señor Andrés David Moreno.

Para resolver el problema planteado, la Sala hará referencia a (i) el debido proceso constitucional en materia administrativa, (ii) la tensión constitucional entre la facultad estatal de definir, renovar o modificar su estructura, y los derechos laborales de quienes ocupan cargos públicos. En ese marco, (iii) resolverá el caso concreto.

El debido proceso administrativo [5] 17. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso y ordena que sea aplicado en todas las actuaciones administrativas y judiciales. Además, desarrolla un conjunto de garantías específicas, tales como el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el principio de favorabilidad penal, el derecho a la defensa, la contradicción, a aportar pruebas y a impugnar la sentencias.

18. Este derecho constituye uno de los elementos más importantes del orden constitucional. En primer lugar, porque el constitucionalismo puede entenderse como la existencia de límites al poder público y, en segundo término, porque el debido proceso (uno de sus componentes esenciales) asegura que las decisiones de las autoridades se basen en leyes dictadas por el Congreso democráticamente elegido, al tiempo que prohíbe la arbitrariedad y el capricho y exige que las actuaciones del Estado sean racionales, razonables y proporcionadas.

19. El debido proceso es entonces una exigencia de ajuste de las decisiones públicas al Derecho. Los principios de razonabilidad (que las decisiones persigan fines constitucionalmente legítimos y no generen tratos desiguales), y de proporcionalidad (según el cual la satisfacción de esos propósitos no puede llevar a una lesión intensa de otros principios o fines constitucionales), complementan los rasgos de este principio constitucional.

20. El conjunto de principios y garantías sustanciales, derivados del artículo 29 Superior, se cumple en trámites reglados. En ellos se enlazan las garantías en una serie de pasos, definidos según el ámbito de la actuación, para alcanzar los fines legítimos a la luz de la Constitución, garantizando siempre al interesado el derecho a ser oído, presentar pruebas y controvertir aquellas que obren contra sus intereses [6] .

Al respecto, se expresó en la sentencia C-1189 de 2005 que el debido proceso administrativo corresponde “ (i) al conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal […]con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados ” [7] .

21. Las garantías del debido proceso se concretan de formas distintas, o con distinta intensidad, según el tipo de procedimiento o trámite en que deben aplicarse. La finalidad que se persiga en ellos y el nivel de afectación de los derechos fundamentales de la persona inmersa en cada trámite, son los parámetros para definir el estándar en que cada garantía se desarrollará, preservando siempre, como mínimos, la defensa y contradicción.

22. En el campo específico de los procedimientos administrativos, la Corte ha explicado que las garantías que integran el derecho son, entre otras “ i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite;

iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso ".

[8] 23. Ahora bien, el asunto objeto de estudio plantea diversos problemas relacionados con la forma en que las normas jurídicas ingresan al orden jurídico y, posteriormente, pierden vigencia o son excluidas del mismo. En efecto, como puede verse en los antecedentes de esta providencia, se hace referencia a la inexequibilidad de la Ley 386 de 2014, y sus efectos;

al decaimiento de diversas normas (decretos con fuerza de ley y actos administrativos), y a la derogatoria de las resoluciones por las que se dispuso la incorporación del accionante y sus 89 compañeros a la planta transitoria de la Contraloría General de la República.

24. Sin el ánimo de desarrollar una disertación teórica sobre estos fenómenos jurídicos, sí resulta oportuno explicar brevemente los alcances de las figuras mencionadas, así como de la revocación o revocatoria directa de los actos administrativos, relacionada con las anteriores, y de especial relevancia cuando las decisiones de la administración generan situaciones particulares y concretas.

25. Dejando de lado la discusión acerca de las normas que no tienen origen en actos sociales (tema sobre el que se puede consultar la reciente sentencia C-284 de 2015 [9]), la mayor parte de las normas ingresa al ordenamiento jurídico por decisiones voluntarias de órganos a los que se les confiere el poder de crearlas. Ello ocurre con las leyes, los decretos, las resoluciones y las sentencias judiciales.

Algunos de esos actos pueden ser retirados del ordenamiento jurídico también por decisión voluntaria del órgano que los creó, lo que se conoce como derogación.

26. Pero, por otra parte, el conjunto de normas que componen el sistema jurídico guarda una relación jerárquica entre sus componentes. Las normas de superior jerarquía determinan en alguna medida el alcance o el marco de las que se pueden crear las de escalas inferiores, y definen la competencia y procedimiento necesarios para hacerlo. La relación de conformidad entre las normas inferiores y las superiores o, más claramente, de sujeción de las primeras a las segundas, se denomina regularidad, y su incumplimiento puede dar lugar a la pérdida de validez de la norma inferior.

27. El control de regularidad de las normas (de las inferiores a las superiores) es confiado, por regla general, a órganos judiciales, a quienes se les atribuye la competencia de declarar la validez o invalidez de las normas, bajo diversas reglas procedimentales. Para el tema que nos ocupa, el control de regularidad de las leyes a la Constitución corresponde a la Corte Constitucional, y se inicia mediante la acción pública de inconstitucionalidad [10] .

La decisión que adopta la Corporación hace tránsito a cosa juzgada constitucional y tiene efectos hacia el futuro, salvo en los casos en que la Corte defina algo distinto [11] .

Cuando el sentido de la sentencia involucra la inexequibilidad de la disposición objeto de análisis, de conformidad con el artículo 243 Superior [12] , su contenido normativo no puede ser reproducido por ninguna autoridad.

28. En el caso de los actos administrativos, el control de regularidad se da a través de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, objeto de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. La nulidad puede producirse por la inconformidad del acto con las normas fundantes, por desviación de poder o falta de motivación, entre otras causas. Sin embargo, a diferencia de lo que se ha explicado sobre la inexequibilidad de las normas legales, la

declaración de nulidad tiene efectos retroactivos, de manera que una vez se produce la decisión, las cosas deben volver al estado previo a la expedición del acto anulado.

29. Existe, además, la posibilidad de que la administración efectué una verificación de validez de sus propios actos, de oficio o a petición de parte, por medio de la revocación o revocatoria directa de los mismos, cuando estos se oponen a las normas superiores, cuando no se ajusten al interés público o cuando causen agravios injustificados a una persona [13] .

30. Al hablar de revocación debe distinguirse entre los actos administrativos generales y aquellos que crean situaciones particulares y concretas. Mientras la posibilidad de revocar los primeros es amplia y radica principalmente en la decisión autónoma de la administración, la viabilidad de la segunda exige el agotamiento de un trámite previo, destinado a obtener el consentimiento del afectado. En caso de que no se consiga esa autorización, expresa y escrita, le corresponde al órgano interesado acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y demandar la nulidad de su propio acto [14] .

El principio de respeto por los derechos adquiridos, así como la posición jurídica consolidada en el particular afectado, justifican y explican las exigencias especiales que debe cumplir la administración para revocar directamente un acto de contenido particular y concreto.

31. Por otra parte, en los antecedentes del caso se hace referencia al decaimiento de un conjunto de decretos y, particularmente, de los que definieron las características de la planta transitoria del DAS , asunto que se relaciona con la fuerza ejecutoria de los actos administrativos.

Los actos administrativos se presumen válidos, es decir, que preservan su regularidad con las normas superiores, y ello les confiere “fuerza ejecutoria”, comprendida como la posibilidad de que sus efectos sean impuestos por la administración, mientras no exista una decisión judicial que haya declarado su invalidez. Sin embargo, el régimen administrativo prevé que la fuerza ejecutoria de los actos y su obligatoriedad se pierde cuando (i) sean suspendidos provisionalmente por un juez competente; (ii) desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho; (iii) al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado actos que le correspondan para ejecutarlos;

(iv) se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto; o (v) pierdan vigencia. El decaimiento supone entonces la pérdida de efectos, antes que la de validez. No requiere ser declarado judicialmente y, antes que a la esfera de la validez de las normas, se ubica en la de su eficacia, por lo que las relaciones creadas antes de presentarse este fenómeno persisten.

Los procesos de reestructuración del Estado y los derechos laborales y de carrera. 32. Dentro de un orden jurídico, político y social como el concebido por el Constituyente de 1991, el Estado tiene como fin primordial asegurar la dignidad humana y el respeto por los derechos fundamentales. Su estructura y diseño institucional, y las tareas que asume en la prestación de servicios públicos, la intervención en la economía y la defensa del interés general, deben ser instrumentos para su cumplimiento.

33. La Constitución reconoce, por otra parte, que para lograr ese cometido no existe una sola fórmula posible en lo que tiene que ver con el diseño y funcionamiento de las instituciones. Por ese motivo, a partir del principio democrático, la amplia libertad de configuración del Derecho de la que goza el Congreso de la República, y el margen de acción del conjunto de órganos políticos en la implementación de las políticas públicas, la Carta difiere a las ramas legislativa y ejecutiva el diseño de la estructura estatal.

Es decir, la definición de los órganos, cargos, funciones y las condiciones de acceso, permanencia y remuneración de los empleados públicos, siempre que esa competencia se inspire en los principios de moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, propios de la función pública (artículo 209, Superior).

34. Ese diseño requiere una discusión democrática y técnica, lo que explica que la Constitución le confiera al Congreso la potestad de definir la estructura del Estado, y que reserve al ejecutivo otro conjunto de facultades para la creación de cargos, la fusión y supresión de organismos administrativos; la definición de la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y otras entidades, y otro conjunto de competencias relacionadas con la creación de cargos, la fusión y supresión de organismos administrativos [15] .

35. En suma, diversos elementos constitucionales se conjugan en la definición de la estructura del Estado. La libertad de configuración de los órganos políticos (especialmente del Legislador), la obligación de cumplir los fines esenciales del Estado y asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de todas las personas, la condición de hacerlo dentro de los cauces de la función pública y, finalmente, el deber de no generar una interferencia excesiva en los derechos de quienes ocupan los cargos de las entidades objeto de la restructuración.

36. En ese sentido, las personas que acceden a los cargos públicos gozan de los derechos previstos por las normas laborales, a partir de los artículos 25 y 53 de la Carta, y tienen además un plan de vida que pueden elaborar de forma autónoma dentro del margen de previsibilidad que les confiere el derecho y la confianza que depositan en las autoridades.

37. Aspiran entonces a la estabilidad en el empleo, requieren un mínimo vital y pretenden los servicios de seguridad social propios del sistema. Finalmente, aquellos que ingresan por concurso, es decir, con base en los principios de igualdad y mérito, y dentro del concepto de la carrera administrativa (artículos 13, 40 y 125), son titulares del derecho de permanecer en el servicio, mientras no se cumplan condiciones que afecten su desempeño, y que deben estar previamente definidas en la Constitución y la Ley.

Así las cosas, aunque no existe un derecho absoluto a la permanencia indefinida en un cargo, ni siquiera para quienes lo ocupan dentro del sistema de carrera, toda persona que está ejerciendo una labor productiva posee expectativas y derechos que deben respetarse en los procesos que definen o modifican la estructura estatal.

En la sentencia C-795 de 2009 se hizo referencia a este conjunto de principios, y esta tensión constitucional, en los siguientes términos: “13. La jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que el cumplimiento pleno de los fines esenciales del Estado exige la adecuación de la estructura orgánica y funcional de la administración a los cambios que imponen las dinámicas contemporáneas en que se mueven las relaciones económicas, los avances tecnológicos, las necesidades del servicio, la disponibilidad fiscal y las transformaciones sociales y culturales [16] .

Sin embargo, ha precisado que dichos procesos deben desarrollarse con plena observancia de los postulados que inspiran el Estado Social de Derecho, y bajo la orientación de los principios y directrices que rigen la gestión pública (Art. 209 C. P.).

En cuanto al primer aspecto, la administración no puede perder de vista que la Constitución concibe el trabajo como un principio fundacional del Estado (Art. 1° C.P.), como un derecho individual y como una obligación social que goza de especial protección constitucional (Art. 25 y 53 C.P). Y en cuanto al segundo, el pleno desarrollo del Estado Social de Derecho requiere que la actuación de los poderes públicos esté ceñida a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía y celeridad, en procura de la satisfacción del interés colectivo [17] .

Para el cumplimiento de tales propósitos, la Constitución contempla la posibilidad de que, en todos los niveles, las autoridades públicas implementen programas de reforma institucional para atender las nuevas exigencias y necesidades que el cambio social genera. En este sentido ha previsto que en el nivel nacional, corresponde al Congreso de la República la función de determinar la estructura de la administración, crear, fusionar o suprimir ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, así como crear o autorizar la creación de empresas industriales del Estado y sociedades de economía mixta, e igualmente reglamentar la creación y

funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales (CP. art.150-7). Por su parte, el Presidente de la República goza de facultades de reordenamiento de la administración central para lo cual le compete crear, fusionar o suprimir los empleos que esta demande (CP. art.150-14), suprimir o fusionar organismos administrativos (CP.

art.189-15) y modificar la estructura de esas entidades (CP. art.189-16), siempre de acuerdo a los principios constitucionales aplicables y a los parámetros señalados en la ley correspondiente.

14. El impacto que estos procesos de reestructuración generan tanto en la comunidad, en calidad de destinataria final del cumplimiento de la función administrativa o del servicio público, como en el sector de los trabajadores de la entidad que es objeto de reestructuración, exige de las autoridades que obren con suma cautela y diligencia, con miras a salvaguardar al máximo los derechos e intereses legítimos de unos y otros. Así, frente a la comunidad en general, la Administración debe respetar los principios que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución gobiernan la función administrativa, tales como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. Y frente a los trabajadores surge una clara obligación de respeto a sus derechos fundamentales en el marco de las relaciones laborales [18] ”.

38. El nivel de protección a esos derechos varía, sin embargo, en función de la naturaleza del vínculo del afectado con la Administración. Así, el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, así como los artículos 28 y 29 del Decreto Ley 760 de 2005, prescriben que los afectados por la supresión de una entidad pueden optar por la reincorporación en empleos iguales o equivalentes, o a recibir una indemnización; en tanto que los empleados que ocupan cargos en provisionalidad tienen derecho a un conjunto de beneficios definidos en la Ley 790 de 2002, tales como un reconocimiento económico, el pago parcial de cotizaciones a EPS, el ingreso a programas para el mejoramiento de competencias laborales y, en caso de pertenecer a un grupo social vulnerable, la permanencia en la entidad hasta el momento de su cierre definitivo.

39. En la sentencia C-098 de 2013 la Corte analizó si el mandato legislativo de igualar las condiciones de salario y prestaciones de los funcionarios del DAS en Supresión a las que rigen en las plantas receptoras violaba los derechos fundamentales al acceso, permanencia y retiro del servicio, con base en los principios de igualdad y mérito. Por su relación evidente con el caso objeto de estudio, la Sala hará una transcripción de las consideraciones centrales del fallo, en lo que tiene que ver con la supresión de una entidad y los derechos laborales de sus empleados:

“ Para esta Corporación, las políticas administrativas o económicas del Estado desarrollan el ordenamiento jurídico constitucional, en la medida que con las mismas se protejan tanto los bienes como los derechos consagrados en la Carta Política y se garantice la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, la libertad de empresa y el derecho al trabajo y otros derechos fundamentales.

En ese entendido, el proceso de modernización del Estado colombiano persigue mejorar la eficiencia de las actividades adelantadas por los entes públicos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

[19] Dichos procesos, en su mayoría, han sido analizados por esta Corporación, la cual, desde el punto de vista de la incidencia de los mismos en las condiciones laborales de los trabajadores, ha señalado que los mismos reflejan los principios y valores constitucionales siempre y cuando aseguren el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y las garantías y derechos adquiridos por los trabajadores.

[20] […] Así, para que el Estado pueda cumplir con sus fines debe ajustar la estructura orgánica y funcional que le sirve de medio para obtenerlos, adecuándolas a los objetivos demarcados constitucionalmente. En esta medida, resulta razonable que se realice una valoración del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y se evalúe su misión, estructura, funciones, resultados, etc. Lo anterior, ratifica el carácter instrumental que tiene aquella ‘ frente a las políticas de gobierno, en lo relacionado con la ordenación y racionalización de la prestación de las funciones de responsabilidad del Ejecutivo, dentro de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad’ .

[21] En consonancia con lo anterior, la Corte ha señalado de manera reiterada que la estructura de la administración pública no es intangible y puede reformarse ya sea a través de una readecuación de la planta física y de personal de la misma o de la fusión, escisión o supresión del organismo. Esta reforma sólo será procedente si, conforme a los mandatos constitucionales, se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, los derechos laborales de los servidores públicos señalados en los artículos 53 y 58 de la Carta Política.

[22] […]. Bajo estas consideraciones, el proceso de reestructuración que se adopte en una entidad, dentro de los principios enunciados para su cabal funcionamiento, resulta procedente si en él se protegen los derechos de los trabajadores y si las actuaciones no exceden los límites legalmente establecidos para realizarlo. Ello significa, que el retiro de su personal debe ir acompañado de las garantías necesarias para que el trabajador no quede desprotegido en sus derechos y el proceso en sí no se convierta en un elemento generador de injusticia social".

40. También en la sentencia citada, la Corporación hizo referencia a la obligación estatal de respetar los derechos adquiridos y al alcance de las garantías concebidas para quienes pertenecen al régimen de carrera.

"En el presente caso, los accionantes aseguran que con la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– se afectaron los derechos adquiridos de los trabajadores de la referida entidad, en la medida que se rigen por las normas de las entidades receptoras. Razón por la que el artículo es inconstitucional por quebrantar derechos adquiridos.

[…] De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los derechos adquiridos tienen rango constitucional, razón por la cual ninguna disposición normativa de inferior jerarquía puede contener orden alguna que implique su desconocimiento. En este sentido, el artículo 58 de la Carta es preciso al afirmar que 'se garantizarán la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores' ; al igual que, en materia laboral, el artículo 53 resulta expreso cuando señala que 'la ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores'" .

[…] Así las cosas y con el fin de proteger los derechos de los trabajadores afectados con la reestructuración, de la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta Corporación se encuentra que: "i) los servidores públicos que se encuentren inscritos en la carrera administrativa ostentan unos derechos subjetivos que materializan el principio de estabilidad en el empleo;

ii) la administración pública está facultada para suprimir cargos de carrera administrativa en los términos establecidos por la Constitución y la ley; iii) en los casos de supresión de cargos de empleados inscritos en la carrera administrativa estas personas, en virtud del derecho a la estabilidad laboral, tienen derecho a optar libremente por la incorporación, reincorporación o la indemnización. En los primeros dos eventos se tiene un límite temporal de seis meses para efectuar la incorporación o reincorporación, término después del cual si no es posible encontrar una vacante se procede a indemnizar al servidor; iv) el respeto a tales reglas fijadas en la ley configura el debido proceso administrativo a seguir en estos eventos".

41. Existe entonces un cuerpo jurisprudencial en el que se ha explicado que, si bien el Estado puede definir su estructura, al hacerlo no puede interferir intensamente en los derechos laborales de quienes trabajan a su cargo. Las medidas de protección, sin embargo, son de diversa naturaleza, y van desde las opciones de incorporación o reincorporación a otras plantas, a las indemnizaciones y los programas para la rehabilitación laboral. Como es obvio, el nivel de protección más alto se encuentra en quienes ocupan cargos en carrera, y es menor para quienes solo ostentan una estabilidad intermedia, porque fueron vinculados en provisionalidad, o precaria, en tanto sus cargos son de libre nombramiento y remoción.

42. Para terminar, es importante recordar que las garantías de la Constitución pueden adquirir estándares más altos de protección al momento de su desarrollo legislativo (no pueden, en cambio, ser desconocidas por la Ley). Cuando ello ocurre, el Legislador queda vinculado a respetar el nuevo estándar alcanzado, salvo que medien razones imperiosas, que lo obliguen a limitar ese alcance. De ser así, les corresponde a las autoridades estatales demostrar la existencia de esas razones, así como su carácter imperioso. Estas reglas se desprenden de los principios de progresividad y prohibición de retroceso, aplicables en el desarrollo de las facetas prestacionales de los derechos.

En ese marco, la Sala iniciará el análisis del caso concreto. Del caso concreto Presentación y metodología adoptada por la Sala Primera de Revisión.

43. El caso objeto de estudio hace referencia a un conflicto jurídico en el que la existencia de la violación alegada por el accionante depende de un conjunto de decisiones normativas. En otros términos, los hechos relevantes se refieren a la producción, derogación, decaimiento o invalidación de leyes, decretos y otros actos administrativos de inferior jerarquía.

44. Esta circunstancia facilita el análisis probatorio, pues esas decisiones son públicas y oficiales. Sin embargo, hace más complejo el análisis sustantivo, esto es, la interpretación que debe darse a esos actos a la luz de las normas constitucionales, dado que el conflicto involucra disputas acerca de la validez de las decisiones mencionadas y sus efectos frente a la situación del peticionario.

45. A continuación, la Sala explicará las premisas de análisis a partir de las cuales asumirá el estudio del caso concreto, con el propósito de tomar en cuenta, tanto la complejidad normativa del caso, como la situación particular del actor y sus compañeros de trabajo. En ese marco, explicará las razones por las que considera que se presentó una violación a los derechos del por las actuaciones de las partes vinculadas en este trámite y, en consecuencia, determinará el alcance de la decisión.

Fundamentos metodológicos del análisis. 46. Como se indicó, en el caso concreto se habría presentado una violación de intereses iusfundamentales , originada en hechos normativos y en un escenario en el que se encuentra comprometida la actuación de un conjunto de autoridades públicas. Ello justifica el uso de una metodología basada en las tres premisas que a continuación se explican.

El primer aspecto es la posibilidad de que la forma en que las autoridades interpretaron la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la ley 1640 haya generado una laguna, o haya producido la ausencia de una garantía adecuada para la protección de un derecho, sobre cuya existencia no cabe duda (la laguna de un derecho subjetivo sin garantías adecuadas para su protección), premisa que se relaciona con la forma en que la Corte concibe los derechos y las garantías constitucionales. El segundo criterio es la equidad constitucional , entendida a la luz de los principios de cargas razonables y colaboración armónica, pues en este caso, las normas jurídicas ejercen un peso intenso sobre los intereses y derechos de un ciudadano, lo que obliga a la justicia constitucional a recuperar un equilibrio perdido. La tercera, es la potestad del juez constitucional para definir el remedio jurídico que mejor proteja los derechos violados, en términos de eficacia, inmediatez e integralidad del amparo.

46.1. La Constitución como un conjunto de derechos y garantías, y la visión actual de la jurisprudencia sobre el concepto de derechos fundamentales.

A partir de diversas propuestas de la teoría jurídica, el derecho internacional de los derechos humanos, y el propio desarrollo de su jurisprudencia, la Corte ha construido un concepto de derechos fundamentales que involucra, entre otros aspectos, la concepción de la Constitución como un conjunto de derechos y garantías; la naturaleza polifacética o poliédrica de los derechos; la diferenciación conceptual entre fundamentalidad y justiciabilidad , y la concurrencia de los distintos órganos del poder público para lograr su eficacia.

Las palabras ‘ derecho’ y ‘ garantía’ son vagas, y su uso difiere según el contexto, el hablante y su auditorio. Sin embargo, dentro de la concepción de los derechos fundamentales a la que se hace referencia, se utiliza ‘ derecho’ para hacer referencia a las libertades, competencias, prerrogativas o expectativas de recibir algo que tienen las personas, siempre que estas se encuentren razonablemente justificadas en el orden constitucional. Por ‘ garantías’ , en cambio, se hace alusión a los mecanismos por los que se pretende la efectividad de los derechos. Esas garantías incluyen las acciones judiciales, las políticas públicas y cualquier otra medida que aumente su margen de efectividad y contribuya a su realización efectiva.

Por otra parte, la Corte ha precisado que los derechos tienen diversas facetas, tanto positivas como negativas (de abstención o de prestación), y que todas ellas deben hacerse efectivas [23] .

Además, ha rechazado las distinciones o jerarquizaciones entre los distintos derechos, basándose en que estos son interdependientes e indivisibles.

O, en términos más simples, en que la eficacia de un derecho incide en la de los demás, y la satisfacción de todos y cada uno de ellos es condición necesaria para el respeto por la dignidad humana.

En virtud de esta idea, ha aclarado que todos los derechos son justiciables , aunque ha precisado que los deberes y facultades del juez en su cumplimiento efectivo varían en función de la faceta que se encuentre amenazada o haya sido violada.

Así, el juez de tutela puede proteger de forma directa e inmediata las facetas que no suponen costos, o solo tienen un costo razonablemente bajo; puede imponer, así mismo, el cumplimiento de las obligaciones definidas en la ley, el reglamento e incluso las relaciones contractuales, para lograr el goce del derecho; y, frente a facetas positivas y costosas, que no cuentan con desarrollo ulterior, tiene la obligación de convocar a los órganos encargados del diseño de políticas públicas para que inicien los pasos necesarios hacia la eficacia del derecho [24] .

En eventos excepcionales, puede ser necesario que diseñe directamente una garantía para evitar la vulneración del derecho, a raíz de la insuficiencia de la regulación legal o de la inadecuación de las políticas públicas para la materialización del derecho [25] .

Este caso, precisamente, habla de derechos existentes y de garantías desarrolladas por los órganos políticos, pero que, según esas mismas autoridades, perdieron su vigencia. En consecuencia, corresponde al juez de tutela colmar el espacio, llenar la laguna para mantener el goce del derecho.

46.2. La tutela como una jurisdicción de equidad. La acción de tutela es un mecanismo de defensa de todos los derechos constitucionales y una concreción del derecho a un recurso judicial efectivo y del acceso a la administración de justicia (artículos 25 CADH y 228 CP), siempre bajo la perspectiva de lograr la prevalencia del derecho sustancial.

Por ese motivo, la jurisdicción constitucional en sede de tutela ha sido descrita en un conjunto de providencias como una jurisdicción de equidad de los derechos.

Esa expresión, por supuesto, no debe interpretarse en el sentido de que se trata de una jurisdicción en la que las decisiones se adopten al margen de la ley. La equidad, desde el punto de vista constitucional, tiene un alcance a la vez más preciso y más poderoso, como lo explicó la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-837 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

“(H)istóricamente, la preocupación por integrar consideraciones de equidad al derecho ha sido continua. En efecto […], legisladores y jueces se han preocupado continuamente por adecuar la generalidad de las normas jurídicas a las particularidades de la realidad, introduciendo en ellas matices y excepciones para integrar ciertas consideraciones de equidad.

[…] En primer lugar, la equidad le permite al operador jurídico evaluar la razonabilidad de las categorías generales de hechos formuladas por el legislador, a partir de las situaciones particulares y concretas de cada caso. En este sentido, la equidad se introduce como un elemento que hace posible cuestionar e ir más allá de la igualdad de hecho que el legislador presupone. La equidad permite al operador jurídico reconocer un conjunto más amplio de circunstancias en un caso determinado. Dentro de dichas circunstancias, el operador escoge no sólo aquellos hechos establecidos explícitamente en la ley como premisas, sino que, además, puede incorporar algunos que, en ciertos casos "límites", resulten pertinentes y ponderables, y permitan racionalizar la igualdad que la ley presupone.

En segundo lugar, la equidad actúa como un elemento de ponderación, que hace posible que el operador jurídico atribuya y distribuya las cargas impuestas por la norma general, proporcionalmente, de acuerdo con aquellos elementos relevantes, que la ley no considera explícitamente . (…) la equidad –al hacer parte de ese momento de aplicación de la ley al caso concreto- permite una graduación atemperada en la distribución de cargas y beneficios a las partes.

En este sentido, el operador, al decidir, tiene en cuenta no las prescripciones legales, sino los efectos concretos de su decisión entre las partes (…) La tutela, es, en esencia, una jurisdicción de equidad constitucional en defensa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales." En sentido similar, en la sentencia T-1046 de 2007 [26] , explicó la Corte:

"[…] avanzando en la concreción del concepto de equidad y su papel en la justicia constitucional, la Corte llamó la atención sobre la constitucionalización de la equidad , asumiendo de forma sistemática el estudio de sus rasgos, su ámbito de aplicación en la tarea de adjudicación, y su materialización en la justicia constitucional.

El lugar de la equidad en el ordenamiento, se encuentra en los espacios dejados por el legislador , es decir, en los aspectos que escapan a la regulación legislativa, bajo dos hipótesis principales: (i) la ausencia de norma expresa para resolver un caso concreto, y (ii) la imposibilidad de las normas de dar cuenta de situaciones de hecho excepcionales que, en principio, sí se encuentran contempladas por las disposiciones legales […] La equidad, entonces, se hace presente no sólo en ausencia de la ley, sino cuando su aplicación estricta produce un resultado abiertamente injusto.

En la misma sentencia (SU-837 de 2002), la Sala Plena consideró que los rasgos esenciales de la equidad son: (i) " la importancia de las particularidades fácticas del caso a resolver";

(ii) la búsqueda de un "equilibrio adecuado en la asignación de las cargas y beneficios"; y (iii) "la apreciación de los efectos de una decisión en las circunstancias de las partes en el contexto del caso".

Dentro del marco expuesto, la Corte concluyó que la equidad en el ámbito judicial colombiano, se materializa en las instituciones del arbitramento, los jueces de paz, y la acción de tutela que persigue la protección de los derechos fundamentales, bajo un enfoque de equidad constitucional, en los siguientes términos: " La tutela, es, en esencia, una jurisdicción de equidad constitucional en defensa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales." Así las cosas, la equidad, entendida como la búsqueda de soluciones en la que se persigue la colaboración armónica de las ramas del poder, o la coordinación entre las autoridades; y que tiene como contenido esencial la superación de vacíos normativos y la adecuación de las respuestas al principio de cargas soportables, razonables y proporcionadas, constituye una herramienta apropiada para determinar la decisión que debe adoptarse en el caso concreto, dado que la declaratoria de inexequibilidad de una norma legal y, mucho más que esto, la forma en que los órganos vinculados actuaron frente a esa decisión, generó cargas desproporcionadas en los derechos de un grupo de ciudadanos.

46.3. La tercera razón para que la Corte declare desde el inicio la violación de los derechos del peticionario radica en que resulta evidente que la situación del actor es constitucionalmente inaceptable. Con independencia de la complejidad del caso, no se ajusta a los propósitos de la Carta Política el que a una persona se le creen expectativas de protección a sus intereses constitucionalmente protegidos desde los órganos más altos del poder público (como el Legislador

democráticamente elegido, la Corte Constitucional y el Presidente de la República), para que luego toda esa construcción se derrumbe y las autoridades mencionadas se declaren ajenas al problema.

47. El conjunto de principios y elementos de interpretación constitucional citados permite pasar ahora a la narración del caso, definir el sentido de la decisión y establecer el alcance del remedio jurídico a adoptar.

Narración del caso, a partir del conjunto de hechos normativos relevantes. 48. En el año 2011, el Legislador profirió una ley en la que habilitó al Gobierno Nacional para modificar la estructura del Estado (Ley 1444 de 2011). Esta medida respondió a diversos factores sociales y políticos, que generaron en el Congreso la convicción sobre la conveniencia de la desaparición del DAS. Los procesos de reestructuración del Estado, como lo ha explicado esta Corporación, tienen dos caras, o, mejor, pueden verse desde dos perspectivas. De una parte, obedecen a la potestad general del Estado de definir su institucionalidad o el conjunto de órganos a través de los que cumplirá sus fines esenciales. De otra parte, involucran la consideración de las personas que vienen laborando y adelantando un plan de vida como funcionarios o trabajadores de las distintas entidades públicas.

49. Estas personas pueden ver afectados sus derechos fundamentales. Y, si bien la Corte ha puntualizado que algunas de esas interferencias son legítimas, pues la estabilidad absoluta en los empleos públicos no existe en el ordenamiento constitucional, y la restructuración persigue fines legítimos, también ha explicado que es viable, y en ocasiones necesario, adoptar medidas para mitigar en el mayor grado posible las consecuencias nocivas para los derechos constitucionales que surjan en estos procesos. En la misma línea, ha señalado que deben existir medidas de especial protección para los grupos más vulnerables en estos contextos.

50. El Legislador, en diversas oportunidades, ha demostrado su voluntad por desarrollar estos principios constitucionales. En armonía con esos principios superiores del orden jurídico, dictó la Ley 790 de 2002, en la que definió medidas de protección para quienes ven afectados sus intereses en un programa de reestructuración de la administración pública, así como la permanencia de los más vulnerables hasta la finalización del proceso [27] .

51. El proceso de supresión del DAS y las medidas de protección a los derechos laborales de los afectados constituyen el marco de análisis dentro del que la Sala solucionará el problema planteado. A continuación, se presenta con mayor detalle cada uno de los momentos centrales que llevaron a la supresión del DAS.

Particularmente, cada una de las decisiones en que el peticionario y 89 de sus compañeros vieron comprometidos sus intereses laborales. 52. Comienza la Sala por narrar la situación a resolver mediante la referencia a cuatro momentos normativos relevantes.

52.1. Primer momento. El inicio del proceso de restructuración que llevó a la supresión del DAS. En el año 2011, el Congreso de la República tomó la decisión de efectuar un proceso de reestructuración que involucraba ministerios, departamentos administrativos, la Fiscalía General de la Nación y otros órganos. Profirió entonces la Ley 1444 de 2011 y, en los numerales a) y j) de su artículo 18, confirió al Presidente la facultad de suprimir y trasladar funciones entre departamentos administrativos, así como la de reincorporar en distintas entidades a los funcionarios del DAS que pudieran verse afectados por la supresión. En el parágrafo 3º de la misma disposición se declaró que los derechos laborales serían respetados en su integridad, en los procesos que se adelantaran con base en esa ley [28] .

Entre otros aspectos relevantes de la ley 1444 de 2011, vale la pena mencionar que en su artículo 7º estableció que el régimen de los servidores del DAS incorporados a otras entidades en virtud de la supresión, sería el de la entidad receptora.

En la sentencia C-098 de 2013, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de ese enunciado normativo, al conocer de una demanda en la que se cuestionaba su validez por un presunto desconocimiento del régimen de carrera, al prever la

modificación de las condiciones laborales de este grupo poblacional.

En aquella ocasión, este Tribunal consideró que el régimen de carrera no se vería afectado por la decisión, pues, primero, el Legislador no tiene la obligación de conservar un régimen especial al momento en que se extingue la entidad a la que se aplica; y, segundo, la decisión legislativa era una forma válida de proteger a los afectados [29] , antes que un modo de desconocer sus derechos adquiridos.

Concluyó la Corte que "i) los servidores públicos que se encuentren inscritos en la carrera administrativa ostentan unos derechos subjetivos que materializan el principio de estabilidad en el empleo;

ii) la administración pública está facultada para suprimir cargos de carrera administrativa en los términos establecidos por la Constitución y la ley; iii) en los casos de supresión de cargos de empleados inscritos en la carrera administrativa estas personas, en virtud del derecho a la estabilidad laboral, tienen derecho a optar libremente por la incorporación, reincorporación o la indemnización. En los primeros dos eventos se tiene un límite temporal de seis meses para efectuar la incorporación o reincorporación, término después del cual si no es posible encontrar una vacante se procede a indemnizar al servidor; iv) el respeto a tales reglas fijadas en la ley configura el debido proceso administrativo a seguir en estos eventos" .

Y puntualizó, posteriormente, "teniendo en cuenta que el legislador es competente para reformar la estructura de la administración en relación con el régimen salarial, prestacional y de administración de personal de los servidores de entidades reestructuradas, la modificación planteada en la norma demandada (parcialmente) se ajusta a la Carta Política y a la jurisprudencia constitucional y no desconoce en manera alguna derechos adquiridos, en la medida que la reubicación de estos trabajadores, por sí sola, no implica una desmejora de sus condiciones laborales" [30] .

Después de la decisión legislativa de suprimir el DAS y habilitar al Gobierno para adecuar las instituciones afectadas por el proceso de restructuración iniciado en 2011, vino la expedición del Decreto Ley 4057 de 2001, "por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones" . En sus artículos 3º, 6º y 7º se definieron medidas de protección para los funcionarios afectados por la supresión. Estas perseguían principalmente su vinculación a otras entidades, como la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, o la permanencia de algunos funcionarios en condiciones de vulnerabilidad, hasta el final del proceso.

En concordancia con ello, el artículo 6º del Decreto citado, sobre las normas de reincorporación de empleados en las entidades destinatarias de las funciones del DAS, estableció, en síntesis, que esta se llevaría a cabo de acuerdo con las funciones que desempeñaban previamente en el organismo, y que quienes tuvieran la calidad de padres o madres cabeza de familia, discapacitados, o pre pensionados, permanecerían hasta el final del proceso en el DAS. Además, indicó que se efectuaría sin solución de continuidad y en la misma condición que ostentaban en el DAS, bien como funcionarios de carrera, bien como empleados en provisionalidad. El artículo 7º del mismo Decreto (DC 4057 de 2011) planteó que el régimen prestacional y salarial de estas personas sería el previsto en la entidad receptora.

La Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4057 de 2011 marcaron la primera orientación jurídica y política sobre la forma en que la supresión del DAS se armonizaría con los derechos de los empleados de la entidad. Sin embargo, poco después este conjunto de medidas se reforzó, tal como pasa a explicarse.

52.2. Segundo momento. La planta transitoria de la Contraloría. En esta etapa fueron expedidas la Ley 1640 de 2013 y el Decreto Ley 2713 del mismo año. Estas normas evidenciaron el interés por ampliar la protección para un grupo de funcionarios que no habían sido beneficiados por la incorporación prevista en las normas previas, dado que sus funciones no armonizaban con las de las tres entidades receptoras, ya mencionadas.

Este mecanismo de protección consistió en prever una nueva incorporación de funcionarios en la Contraloría de la República. Y, de cara a ese propósito, el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear una planta transitoria en el organismo de control, en la que podrían trabajar algunos de los últimos funcionarios del DAS, en Supresión.

La planta transitoria del DAS fue creada por Decreto 2713 de 2011, del Departamento Administrativo de la Función Pública. Es importante recordar que este Decreto fue precedido de un estudio técnico sobre la pertinencia de la incorporación ordenada en el mismo (las funciones que realizarían, las posibles equivalencias entre cargos, la unidad de la Institución en la que podrían estas personas ejercer labores acordes con su experiencia). La mencionada norma hace parte de una regulación más amplia, en la que se definieron todos los pormenores de la nueva planta [31] .

Así, una nueva Ley y un conjunto de decretos dictados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con su respectivo análisis de viabilidad técnica y el certificado de disponibilidad presupuestal permitió a las personas que permanecían en el DAS cuando se aproximaba su extinción, preservar expectativas de estabilidad laboral y de respeto por su conocimiento y experiencia profesional.

52.3. Tercer momento. La incorporación efectiva de los funcionarios del DAS a la Contraloría. El tercer momento de esta historia se encuentra en la efectiva incorporación de los funcionarios a la Contraloría General de la República, mediante sucesivas resoluciones ordinarias. Previa la certificación de la Comisión Nacional del Servicio Civil acerca de su pertenencia (o no pertenencia) a la carrera administrativa, mediante las resoluciones 3278 de 2013, 390 de 2014, 398 y ORD-8117-00829-2014 del mismo año, la Contraloría General de la República vinculó a noventa ex funcionarios del DAS a la Unidad de Gestión y Conservación de la Entidad, bajo las condiciones de la planta transitoria, sin solución de continuidad y conservando la naturaleza del vínculo en cuanto a los cargos de carrera y los nombramientos en provisionalidad.

El actor fue incorporado mediante Decreto 3278 de 2013, en provisionalidad [32] . Su expectativa de permanencia en el cargo estaba dada entonces por lo que la Corte ha definido como una “estabilidad intermedia” , en la que solo podría ser retirado por motivos de servicio mediante acto motivado, o en virtud de la provisión de su cargo por el sistema de carrera.

52.4. Cuarto momento, la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013 y la desvinculación del actor. El último momento se caracteriza porque, para el peticionario y sus 89 compañeros de trabajo del DAS, hoy extinto, las garantías de estabilidad en el trabajo y protección al mínimo vital, construidas a través del conjunto de medidas descritas en los acápites previos, se derrumbó intempestivamente, lo que llevó a su desvinculación del servicio público. Se inicia esta etapa con la demanda presentada por un ciudadano contra la Ley 1640 de 2013 y la declaración de inexequibilidad de la misma, por medio de la sentencia C-386 de 2014 [33] .

La sentencia mencionada (C-386 de 2014) se originó en una demanda contra el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, que ordenaba la incorporación de funcionarios del DAS en Liquidación a la Contraloría General de la República.

De acuerdo con los accionantes, el Legislador habría violado los principios de consecutividad e identidad flexible, porque ese artículo se introdujo en el tercer debate y no se trataba de un aspecto que hiciera parte o se derivara de temas discutidos previamente. Además, cuestionaron la inclusión de una norma que versaba sobre la estructura de la administración pública en una ley que tenía como propósito la modificación de la Ley de Presupuesto. La Corte Constitucional dio la razón a los demandantes, y por ese motivó declaró su inexequibilidad.

La decisión fue comunicada por la Corte Constitucional y, al día siguiente, la Contraloría General de la República adoptó dos determinaciones. Primero, derogar el conjunto de resoluciones por las que los funcionarios del DAS fueron incorporados; segundo, ordenar su retiro inmediato del servicio. Estas medidas se fundamentaron en el eventual

decaimiento de los decretos por los que se definió la planta transitoria del DAS, derivado de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

Además, a los interesados se les informó que debían presentarse al DAS para continuar con la prestación de sus servicios en esa entidad, cosa que no resultó posible, pues la Supresión del DAS había culminado el día anterior.

A continuación, la Sala se pronunciará sobre la procedencia de la acción, la naturaleza de la violación de los derechos del actor y el alcance de las medidas de protección a adoptar.

53. Análisis de procedibilidad de la acción La Corporación tiene establecido que son requisitos esenciales de procedencia de la tutela, la inmediatez y la subsidiariedad. La primera, ordena que la acción sea presentada dentro de un término razonable, a partir del acto u omisión violatorio de los derechos fundamentales. La segunda, que no existan otros medios de defensa judicial para la protección del derecho, o que estos no sean idóneos y efectivos para ese fin.

En el presente caso no cabe duda alguna acerca del cumplimiento del primer requisito, ya que la acción fue presentada el día siguiente al que se ocasionó la supuesta violación a los derechos del actor, esto es, el día en que perdió su trabajo en virtud de las decisiones ampliamente reseñadas. Por ello, esta Corte considera cumplida la exigencia, sin necesidad de consideraciones adicionales.

En cuanto al segundo requisito, los jueces de instancia han tenido posiciones divergentes. El de primera instancia consideró improcedente la acción, pues pretendería cuestionar un acto administrativo, y la competencia para verificar su legalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para el de segunda instancia, la acción resulta procedente, debido a que el acto cuestionado no es manifestación de la voluntad de la administración, sino el cumplimiento de una orden judicial.

La Sala estima que la acción de tutela sí es procedente, aunque por razones distintas a las discutidas por los jueces de instancia. El acto administrativo que se cuestiona involucra dos decisiones distintas. Por un lado, la derogación de las resoluciones que dispusieron, de forma sucesiva, la incorporación de un grupo de trabajadores del DAS, suprimido, a la planta transitoria del organismo; por otro, el retiro definitivo de esas personas de la entidad.

Aunque la Contraloría General ha insistido en que se trata de una decisión que obedece a la facultad general de derogar los actos producidos en la esfera de su competencia; y ha argumentado que lo hizo en cumplimiento de una orden judicial (argumento que, por cierto, fue aceptado por ad quem), para la Sala la situación descrita genera un problema constitucional relevante y novedoso. La derogación de resoluciones concebidas por el organismo de control como actos administrativos de carácter general implicó la afectación directa de intereses particulares y concretos, aspecto para cuya discusión la acción de tutela también posee mayor idoneidad que el medio defensa ordinario de defensa.

En segundo término, el objeto del mecanismo de control ante la jurisdicción contencioso administrativa (es decir, la acción de nulidad) sería el de verificar la conformidad de la resolución con las normas superiores, que le sirven de fundamento. Y el actor no cuestiona esa relación de regularidad. Estima, en cambio, que al producirse la pérdida de vigencia de su nombramiento, incluso si ello hubiere ocurrido por razones jurídicas válidas, se ha producido una lesión a sus derechos. Ese argumento torna el problema legal en uno de naturaleza principalmente constitucional, que consiste en determinar si es posible que una decisión, en principio razonable, o al menos no abiertamente ilegal, pueda culminar en una violación de derechos fundamentales. Y para responder esa pregunta, una vez más, la tutela presenta mayor idoneidad que el mecanismo alternativo.

Finalmente, la exposición del caso y las tres premisas sobre las que la Sala construye esta providencia, llevan a considerar que es este un asunto en el que la carga que asumiría el ciudadano, en caso de remitirlo para la jurisdicción contencioso administrativa, es excesiva. Desde el punto de vista de la administración pública y la jurisdicción

contencioso administrativa, sería posible iniciar una discusión sobre la naturaleza de cada uno de los más de diez actos normativos citados; su vigencia, eficacia, validez, y efectos concretos en el caso del accionante. Pero, desde el punto de vista del ciudadano, se trata de un conjunto de decisiones que venían creando la confianza de que el Estado actuaba guiado por el propósito de proteger sus derechos. Y esa confianza se desvaneció de un momento a otro, instantáneamente, afectando sus derechos. Resultaría entonces inequitativo que después de frustrar su confianza se le niegue también al ciudadano el acceso a la acción de tutela para discutir un tema de relevancia constitucional.

54. De la violación de los derechos del actor. Para la Sala, el caso concreto muestra un panorama conocido, característico de épocas distintas a la que comenzó en Colombia con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 e, incluso, a los inicios del Estado de Derecho, como hoy se conoce. Este escenario muestra a una persona inmersa en un conjunto de decisiones de las autoridades, a través de las cuales se ciernen amenazas a sus derechos y se extienden promesas incumplidas. Esos anuncios se producen mediante normas de obligatorio cumplimiento que, en su conjunto, lo obligan a adaptarse a un plan de acción trazado por designios que no están a su alcance, que minan su autonomía y que le niegan la posibilidad de actuar razonablemente dentro de lo que ordena el derecho, creando un círculo de actuaciones violatorias de su dignidad y sus derechos fundamentales.

Por eso, en esta ocasión la Sala invertirá el orden del análisis y comenzará por señalar que al actor, sin lugar a dudas, le fueron desconocidos sus derechos fundamentales. Se desconoció su dignidad, al ubicarlo en imposibilidad de adoptar decisiones razonables dentro de un marco normativo impregnado por los valores de la Carta. Se vulneraron su estabilidad laboral y su mínimo vital al retirarlo del servicio; y todo ello, a pesar de sucesivos anuncios en los que los más altos órganos del poder público señalaron que sus derechos serían respetados.

Se violó su debido proceso en su faceta de interdicción de la arbitrariedad debido a que, como bien lo indica en su impugnación al fallo de primera instancia, el actor contaba con un conjunto de expectativas de estabilidad que fueron creadas desde el nivel más alto del poder público. Se trataba no solo de las normas constitucionales, sino también de dos leyes, dos decretos con fuerza de ley, y un conjunto de decretos reglamentarios y resoluciones que, inequívocamente, le aseguraban un mínimo de protección a sus derechos, y que de un momento a otro, resultaron inexistentes o ineficaces para el cometido de brindar una protección integral a los afectados por la supresión del DAS.

La trasgresión de los derechos del actor es entonces clara, aunque la complejidad normativa del caso (el conjunto de decisiones creadas y eliminadas del orden jurídico por diversas vías) haga difícil establecer el alcance de la responsabilidad de cada órgano del Estado, como se verá en el siguiente acápite.

55. De las actuaciones de las entidades vinculadas 55.2. De la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República decidió derogar las resoluciones por las cuales incorporó a noventa funcionarios a su planta de personal transitoria, entre ellos, al peticionario.

La resolución cuestionada (ORD-81117-001081-2014) se basó en (i) la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, declarada por la Corte en la sentencia C-386 de 2014 y (ii) el decaimiento de las normas dictadas bajo su fuerza normativa, concretamente, los decretos que definieron la planta transitoria de personal. Además, ante el juez de tutela, el Organismo de control argumentó que (iii) se dictó en cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en esa sentencia.

La determinación adoptada por la Contraloría General de la República resulta, en principio, razonable. Es cierto que la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de una norma que ordenó al Presidente de la República incorporar a un grupo de ex funcionarios del DAS a la Contraloría General de la República. También que los decretos por los cuales se creó esa planta transitoria invocaban como fundamento el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, declarada inexequible.

En ese orden de ideas, hablar de decaimiento del acto resultaba plausible. Sin embargo, la decisión de inconstitucionalidad mencionada fue interpretada no debe interpretarse como la negación de los derechos de los funcionarios del DAS, ni los decretos y resoluciones mencionados eran el único fundamento de su protección. La Corte estudió en la sentencia C-386 de 2014 problemas asociados al respeto por las reglas del trámite legislativo (consecutividad e identidad flexible) y a la racionalidad mínima de las leyes (unidad de materia). No se refirió a los derechos de los funcionarios afectados por la supresión del DAS, ni negó las obligaciones del Estado frente a estas personas.

Por eso, aunque en principio la Contraloría General podía basar su decisión en el decaimiento de los actos administrativos mencionados, si el caso se agotara en el plano reglamentario, esa decisión presenta una serie de inconvenientes adicionales, desde el punto de vista constitucional. Primero, porque la protección de los afectados por la supresión del DAS se desprende directamente de diversos mandatos constitucionales (derechos a la estabilidad laboral, al trabajo, al debido proceso y al mínimo vital), y su concreción en normas legislativas y reglamentarias llevó a la expedición de la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4057 de 2011, en los cuales se plasmó la voluntad democrática y política de diseñar medidas de protección para estos funcionarios, distintas y eventualmente reforzadas, frente a procesos anteriores, lo que constituye una expresión del principio de progresividad.

Es también un hecho probado que la supresión del DAS llegó a su fin y que a los noventa funcionarios incorporados a la Contraloría General de la República se les creó una expectativa legítima. Es claro, además, que tenían derecho a una estabilidad laboral —propia o intermedia— según el modo de su nombramiento.

Finalmente, la resolución ORD-81117-001081-2014 incorporó a ciudadanos específicos y plenamente identificados a la planta transitoria de la Contraloría General de la República, así que su derogatoria implica la afectación de situaciones y derechos de naturaleza particular y concreta.

Este conjunto de hechos y principios constitucionales exigían de la entidad (CGR) una conducta dirigida a garantizar los derechos de los afectados. Sin embargo, la entidad no intentó trasladarlos o reubicarlos en otras dependencias, ni inició un diálogo con el Departamento Administrativo de la Presidencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública para verificar las condiciones en que podía preverse un mecanismo, al menos transitorio, de protección para el accionante.

Y así las cosas, no resulta admisible que haya justificado su decisión en el cumplimiento de una orden de la Corte pues, primero, en la sentencia C-386 de 2014 la Corporación no dirigió ningún mandato al organismo de control y, segundo, de la parte motiva de la providencia tampoco se puede concluir que este Tribunal haya negado la existencia de los derechos de los afectados por la supresión del DAS (o la inexistencia de obligaciones del Estado hacia ellos).

Al invocar un mandato inexistente en la motivación de la resolución, la Contraloría desconoció los principios de racionalidad y razonabilidad en la motivación de los actos administrativos y, por lo tanto, el debido proceso constitucional.

En ese orden de ideas, la Contraloría desconoció los derechos fundamentales del actor al trabajo, la estabilidad laboral y el mínimo vital al no haber adelantado actuación alguna para asegurar al máximo su permanencia en un puesto de trabajo, después de conocer la decisión de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

55.3. De los Departamentos Administrativos de la Función Pública y de la Presidencia de la República. Estos órganos tenían el deber de asegurar al máximo los derechos de los afectados por la supresión del DAS. Es una obligación derivada de la Constitución Política y precisada por el Congreso en la Ley 1444 de 2011 y el Decreto Ley 4057 de 2011.

Inicialmente, asumieron esta tarea mediante la creación de la planta transitoria de personal de la Contraloría General de la República. Sin embargo, en el momento en que la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, y especialmente, cuando la Contraloría retiró del servicio a noventa de los funcionarios a los que generó una expectativa de estabilidad, se abstuvieron de iniciar un proceso de concertación con ese organismo; y de adoptar oficiosamente medidas en su favor. Para terminar, en el momento en que estas autoridades fueron vinculadas al trámite de tutela, afirmaron no conocer la situación, no saber nada sobre la liquidación del DAS, no ser empleadores del actor y no tener obligaciones solidarias o de ningún otro tipo, dada la autonomía de las distintas entidades públicas.

Obviamente que esta respuesta no es aceptable si proviene de quienes, mediante estudios técnicos y con al concurso del Ministerio de Hacienda, definieron en su momento una planta de personal, analizaron la viabilidad de crear cargos, su equivalencia con los de la planta de personal del DAS, su asignación y derechos laborales y de carrera. Incurrieron entonces en actitudes omisivas, que se reflejan en la ausencia de concertación con la Contraloría General de la República y en la inexistencia de un desarrollo de nuevas garantías para los derechos de un conjunto de funcionarios a los que se les aseguró la protección laboral no se vieran lesionados.

Una vez más, la ausencia de medidas transitorias de reubicación de los afectados, y la actitud asumida por estos órganos ante el juez de tutela, demuestran una violación a los derechos del actor y sus compañeros.

55.4. Del Congreso de la República. Como se ha explicado extensamente, el Congreso de la República ha adoptado diversas formas de protección a la estabilidad laboral y los demás derechos laborales que pueden verse afectados en procesos de reestructuración del Estado. La incorporación, la reincorporación, las indemnizaciones, las medidas de rehabilitación laboral y el retén social (o estabilidad reforzada de grupos vulnerables) son las más conocidas.

En el contexto de la liquidación del DAS, el Congreso decidió, en dos ocasiones, propiciar la defensa de sus derechos. Primero, al expedir la Ley 1444 de 2011 y prever en el parágrafo 3º del artículo 18 la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores que pudieran verse involucrados en el proceso de restructuración allí definido. Segundo, al ordenar su vinculación a la Contraloría General de la República, por medio de la Ley 1640 de 2013.

Aunque el Congreso desconoció, de una parte, las reglas del trámite legislativo al hacerlo y, de otra, el principio sustancial de racionalidad de la labor legislativa, según el cual cada norma de una ley debe guardar coherencia con la integridad de la regulación, es clara su intención por asegurar permanencia laboral a este grupo de trabajadores.

Pero en una democracia, los buenos propósitos no se pueden satisfacer por cauces que afecten la deliberación y racionalidad del trámite de las leyes. Y, en consecuencia, al incurrir en esos yerros, el Congreso también generó una lesión iusfundamental al peticionario y sus compañeros.

56. Conclusión Como puede verse, contrario a lo señalado por la parte accionada y las autoridades vinculadas al trámite, sí se produjo una violación a los derechos fundamentales del actor. Al debido proceso, porque sus expectativas de estabilidad, creadas por los más altos órganos del poder, se derrumbaron de forma repentina, y ante la indiferencia de esos órganos. A su estabilidad, su derecho al trabajo y su mínimo vital, por el retiro del servicio, con las consecuencias que ello supone para sus ingresos y su realización profesional. Y a recibir un trato igualitario, pues, si el Congreso y el Gobierno decidieron enfocar la protección en los funcionarios que pasaron a la Unidad de Migración, la Fiscalía General y el Ministerio del Interior, Policía Nacional, y luego decidieron extenderla al accionante y 89 funcionarios más ordenando su incorporación a la Contraloría, es posible concluir que, en principio, considera que su situación, en lo que tiene que ver con la estabilidad laboral, es asimilable. A pesar de ello, hoy el actor no ejerce empleo alguno, como sí lo hacen los demás funcionarios incorporados a las entidades antes descritas.

57. Alcance de la decisión. 57.1. Al plantear el enfoque del caso, la Sala se refirió a la distinción entre derechos y garantías, y al papel del juez constitucional y de otras autoridades en el diseño de garantías aptas para que no haya

derechos que solo se encuentren consagrados en el Texto Superior, sin que de ahí pasen a la vida de las personas. También explicó que la jurisdicción de tutela es una jurisdicción de equidad de los derechos constitucionales, y que ello implica que las decisiones constitucionales deben inspirarse en los principios de colaboración armónica, y razonabilidad de las cargas. Bajo esa óptica, la Sala determinará el alcance del remedio judicial a adoptar en este proceso.

57.2. Antes de hacerlo, sin embargo, es preciso señalar que la situación que afecta al peticionario afectó también a otros 89 compañeros suyos del DAS, hoy extinto. Estos funcionarios, sin embargo, no se hallaban todos en igualdad de condiciones, pues algunos de ellos se encontraban inscritos en carrera, mientras que otros fueron vinculados en condición de provisionalidad. Así las cosas, el caso concreto involucra una comunidad, compuesta por funcionarios del DAS que, en la última etapa de la supresión fueron vinculados a la Contraloría General de la República, en virtud de un conjunto de decisiones políticas; y, posteriormente, fueron desvinculados del servicio, dados los problemas de validez y vigencia de las normas relevantes.

Pero una comunidad que a su vez se divide en dos grupos. El de las personas que se hallaban en carrera, y tienen por lo tanto derecho a un nivel más alto de protección a su estabilidad laboral. Y el de aquellos que ocupaban cargos en provisionalidad y, en ese sentido, tienen derecho a una estabilidad intermedia, dado que en cualquier caso, su expectativa no tiene protección si el cargo que ocupan es proveído por concurso público.

57.3 La Corte Constitucional ha explicado que tiene la potestad para definir los efectos de sus propios fallos. Así, desde las sentencia C-113 de 1993 y C-131 de 1993, indicó que el artículo 241 le confiere la potestad de proteger la supremacía y la integridad de la Carta Política, y añadió que esta misión solo puede cumplirse si se acompaña de la definición de esos efectos.

57.4. Así las cosas, si bien el artículo 36 de y 45 de prevén que los fallos de tutela tienen efectos inter partes (con independencia de la fuerza de precedente que posee la ratio decidendi de toda sentencia), lo cierto es que esta regla general se aplica a menos de que la Corporación decida otra cosa explícitamente.

57.5. En el año 2001, la Corporación acudió a los efectos inter pares o entre iguales, con el propósito de evitar que las reglas de reparto contenidas en el Decreto 1382 de 2000 fueran invocadas por los jueces de tutela para negar su competencia y, por lo tanto, afectar el acceso a la administración de justicia (Auto 071 de 2001 [34]).

Posteriormente, en la sentencia SU-1023 de 2001 [35] , la Corporación analizó un complejo problema pensional, derivado de la liquidación de la Flota Mercante Grancolombiana. En esa oportunidad, un conjunto de peticionarios solicitó protección constitucional a sus derechos pensionales, considerando que la próxima liquidación de la entidad implicaría un desconocimiento de esos derechos. La Corporación halló razón en sus argumentos, pero notó también que se trataba de solo un pequeño grupo del número de personas que se hallaban en la misma situación. Que hacían parte de una comunidad, definida por haber trabajado para la Flota Mercante, y por participar de la misma reivindicación de derechos pensionales. La liquidación de la entidad añadía un problema evidente para la solución del caso, y es que el dinero y bienes de la entidad resultaban limitados para satisfacer sus obligaciones, y que conceder el derecho a solo unas pocas personas acarrearía la lesión del resto de esa comunidad de intereses. El amparo fue entonces extendido a los demás, bajo la figura de los efectos inter comunis.

57.6. En este caso, como se ha explicado existe una comunidad de personas, en tanto ex funcionarios del DAS suprimido, y víctimas del mismo conjunto de violaciones a sus derechos fundamentales. Pero dentro de esa comunidad es preciso distinguir dos grupos, según el alcance de sus derechos laborales, dado que algunos de los afectados se encuentran inscritos en carrera, mientras que otros se hallan en situación de provisionalidad.

57.7. Así las cosas, la Sala dará efectos inter comunis a esta decisión, pero dictará órdenes distintas, en atención a esa diferencia en cuanto a la naturaleza del vínculo, de clara relevancia constitucional, al momento de determinar el remedio

judicial del caso concreto.

57.8 Según se explicó en los fundamentos centrales de esta decisión, todos los afectados en el proceso de reestructuración del DAS tenían un derecho a que se hicieran eficaces las garantías anunciadas por el Congreso y el Gobierno Nacional en relación con la protección integral de sus derechos laborales y su estabilidad laboral. Además, la decisión de la Contraloría General de la República se basó en razones que no encuentran sustento en la decisión de la Corte Constitucional citada como fundamento (la sentencia C-386 de 2014).

58. En consecuencia, la Sala confirmará parcialmente la decisión adoptada por el Juez constitucional de segunda instancia, en tanto protegió los derechos fundamentales del actor. Además, declarará que esta decisión se profiere con efectos inter comunis.

Y, para responder adecuadamente a la diferencia interna del grupo de afectados por el proceso de supresión del DAS tomará las siguientes determinaciones:

58.1. Funcionarios en provisionalidad. En relación con el peticionario, y aquellos funcionarios que se hallaban vinculados en provisionalidad, la Sala ordenará a la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Contraloría General de la República que inicien un diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podrían ser reubicadas estas personas, de manera que el proceso resulte lo menos traumático posible, en un cargo de iguales o similares condiciones, sin solución siempre que al momento de cumplir esta orden no exista lista de elegibles, y hasta que este sea proveído por el sistema de concurso de méritos.

58.2. Funcionarios en carrera. En cuanto a los funcionarios, que perteneciendo al grupo de los 90 funcionarios vinculados a la planta transitoria de la Contraloría General de la República, antes de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, la Sala ordenará a la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Contraloría General de la República que inicien un diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podrían ser reubicadas estas personas, , en un cargo de iguales o similares condiciones. Este proceso deberá adelantarse en un término de dos meses contados a partir de la notificación del presente fallo y la reubicación deberá hacerse efectiva dentro de los seis meses posteriores a la mencionada notificación.

Este grupo mantendrá su inscripción en carrera, y el respeto reforzado por su estabilidad derivado del acceso por vía del mérito a los cargos públicos.

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, RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia dictada en segunda instancia por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 18 de septiembre de dos mil catorce, en cuanto (i) revocó el fallo de primera instancia, que declaró la improcedencia de la acción; (ii) concedió la protección constitucional a los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida digna, el trabajo, el debido proceso, la confianza legítima y el mínimo vital del peticionario, Andrés David Moreno. Y REVOCAR las demás órdenes de la parte resolutiva de la sentencia de segunda instancia.

Segundo.- DAR EFECTOS INTER COMUNIS a esta decisión, en los términos que se precisan en párrafos sucesivos. Tercero.- ORDENAR a la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Contraloría General de la República que inicien un diálogo interinstitucional para determinar en qué entidades podrían ser reubicadas estas personas, de manera que el proceso resulte lo menos traumático posible, en un cargo de iguales o similares condiciones al que ocupaban al momento de su desvinculación, sin solución siempre que al momento de cumplir esta orden no exista lista de elegibles, y hasta que este sea proveído por el sistema de concurso de méritos.

La incorporación de todos los afectados deberá hacerse efectiva desde el momento de la notificación de esta providencia, y en un término máximo de seis meses, en consideración a las necesidades del servicio y la disponibilidad de los cargos.

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

Quinto.- ADVERTIR al Departamento Administrativo para la Función Pública y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que deberá adoptar las medidas necesarias para constatar el respeto por los derechos de carrera de los funcionarios mencionados en el numeral cuarto de esta providencia.

Sexto.- ORDENAR al Delegado de asuntos constitucionales de la Procuraduría General de la República y a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adelanten las tareas que consideren necesarias para verificar el cumplimiento de estas órdenes.

Séptimo .- Por la Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado se conformó en esa oportunidad por la Magistrada Bertha Lucía Ramírez de Páez y el Magistrado Gerardo Arenas Monsalve. El Magistrado Encargado Gustavo Gómez Aranguren se hallaba ausente, con permiso, como consta en el folio 227 del Cuaderno principal, por lo que no participó en la adopción de esa sentencia.

[2] La Sala estuvo conformada por los magistrados Mauricio González Cuervo y Jorge Iván Palacio Palacio. [3] A continuación se presenta una narración de los hechos del caso basada exclusivamente en el escrito de demanda. La Sala observa que en esta puede presentarse alguna inexactitud pues en uno de los hechos el actor afirma que su vinculación a la Contraloría General de la República se produjo a través del Decreto 2713 de 2013, del Departamento Administrativo de la Función Pública, cuando es posible constatar que tuvo lugar por resolución 3279 de 2013, de la Contraloría General de la República. Esta situación no supone un obstáculo de gravedad para comprender la demanda, en aplicación de los principios pro actione y iura novit curia, y tomando en cuenta que los documentos allegados al expediente permiten un conocimiento pleno de los hechos materiales del caso, tal como se explicará al iniciar el análisis del caso concreto.

[4] Al parecer se presenta una inexactitud en la narración, pues el decreto citado creó la planta transitoria del DAS, pero no ordenó la vinculación del actor. Esta se produjo mediante resolución 0380 de 2014, de la Contraloría General de la República. En este acápite, sin embargo, se conserva en la mayor medida posible la narración de la demanda, pues al momento de analizar el caso concreto, con el resto de la información relevante, la Sala fijará los hechos materiales probados en este proceso.

[5] La Corte Constitucional se ha referido al alcance del derecho fundamental al debido proceso en un amplio número de fallos, desarrollando una jurisprudencia uniforme y constante en la materia. En esta providencia se seguirá, principalmente, lo dicho en las decisiones C-929 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), C-034 de 2014 (MP María Victoria Calle) y C-401 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo).

[6] En efecto, la Corte se ha referido al debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”.

(Sentencia C-085 de 2014 y T-796 de 2006) . [7] En lo que tiene que ver con el debido proceso administrativo, la jurisprudencia específicamente ha considerado que:

“El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas (Sentencia T-1263 de 2001). Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados” (Sentencia T-772 de 2003). (…) De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

[8] Ver, sentencias C-248 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo), C-085 de 2014 (MP. Alberto Rojas Ríos) y C-929 de 2014 (MP. Mauricio González Cuervo).

[9] MP Mauricio González Cuervo. [10] Constitución Política, ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212 , 213 y 215 de la Constitución.

8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

11. Darse su propio reglamento. PARAGRAFO. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

[11] La Corte tiene la competencia para definir los efectos de sus fallos, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, y las sentencias C-113 y C-131 de 1993.

[12] ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

[13] ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. ARTÍCULO 94. IMPROCEDENCIA. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

[14] ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa. Se deja de lado, para efectos de esta exposición y por exceder claramente las necesidades del caso concreto la referencia a normas extra jurídicas que pueden hacer parte del ordenamiento o el caso de los principios generales del derecho, analizado hace poco en la decisión C-284 de 2015 (MP.

Mauricio González Cuervo. SV. Gloria Ortiz Delgado. AV. María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Iván Palacio Palacio.

[15] Constitución Política, artículo 150 (Funciones del Congreso de la República), numeral 7. “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

Por su parte, el artículo 189, confiere al Presidente de la República las funciones de “crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales” (numeral 14); “Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley” (numeral 15); “modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos, y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina le ley”.

[16] Corte Constitucional, sentencia T-587 de 2008. [17] Corte Constitucional, sentencia C-880 de 2003. [18] Cfr. Sentencia 587 de 2008. [19] Artículo 2 de la Constitución Política.

[20] Ver Sentencia C-479/92, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero. [21] Ver Sentencia C-209 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

[22] Sentencia C-074/93, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón. [23] Ver, sentencias T-595 de 2002 y T-760 de 2008, entre muchas otras, [24] Como ejemplo de este tipo de decisiones, puede consultarse la sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[25] Sentencias T-406 de 1992 (MP. Ciro Angarita Barón), SU-225 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muños; SV. José Gregorio Hernández Galindo, Carlos Gaviria Díaz, Eduardo Cifuentes Muñoz), muy especialmente, T-235 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[26] MP. Jaime Córdoba Triviño. [27] Este conjunto de medidas, conocido como retén social, fue también objeto de un amplio desarrollo jurisprudencial, tal y como lo expuso la Corte, entre otras, en las sentencias C-795 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, Unánime), SU-388 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SPV Jaime Araújo Rentería), SU-389 de 2005 (MP Jaime Araújo Rentería; AV Jaime Araújo Rentería) y SU-377 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[28] En el caso que ocupa a la Sala, la Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones, por la que se confirieron facultades extraordinarias al Gobierno para la escisión, supresión y distribución de funciones de diversas entidades, entre ellas el DAS, previó en el parágrafo 3º de su artículo 18 un mandato genérico de protección a los derechos fundamentales de los afectados, en los siguientes términos: “ PARÁGRAFO 3o.

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

[29] “De este modo, en aplicación de las normas constitucionales y legales y de la jurisprudencia de esta Corporación, ante la inevitable reestructuración de la administración [29] y con el fin de proteger los derechos de los trabajadores afectados en el proceso de supresión del DAS, el legislador contempló como mecanismos de protección a los trabajadores de esta entidad: (i) el derecho a la incorporación a la entidad a la cual le sean asignadas las funciones trasladadas o la indemnización de aquellos empleados retirados del servicio, (ii) el respeto por los derechos que los trabajadores adquirieron durante su vinculación al D.A.S.

Como se observa, no existe afectación del debido proceso ni mucho menos de los principios laborales, alegados por los actores, ya que como lo indica la norma, “ los servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que ostenten derechos de carrera administrativa que sean incorporados en las entidades que asuman las funciones de que trata el presente decreto, conservarán sus derechos y se actualizará su inscripción en el correspondiente registro por parte de la autoridad competente” .

No obstante, debe aclararse que la protección que brinda el artículo acusado recae sobre aquellos derechos ya adquiridos por los trabajadores desvinculados del DAS y no sobre las meras expectativas como la de continuar vinculados al régimen de carrera de una entidad ya extinta. Así, en cada caso concreto se atenderá la situación particular del empleado para asegurar los derechos de los que efectivamente sea titular.

De otro lado, cuando la norma dice que “ A partir de la incorporación su régimen de carrera será el que rige en la entidad receptora ”, no puede entenderse que se están desconociendo los derechos adquiridos de los trabajadores reubicados y los principios constitucionales en materia laboral.

[…] la protección de la que gozan los servidores públicos en carrera administrativa se circunscribe a la estabilidad y permanencia en el cargo, lo cual hace que no puedan ser removidos del mismo, salvo que infrinjan las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.

Sin embargo, este Tribunal ha reconocido que el legislador cuenta con una potestad de configuración amplia para regular las formas de retiro de la carrera expresamente establecidas en el artículo 125 Superior, así como para establecer otras, sin que ello implique que pueda desconocer los principios generales de estabilidad y de carrera administrativa consagrados en la Carta, o los derechos fundamentales.

Bajo ese entendido, se reitera, la estabilidad laboral de los empleados de carrera no sería absoluta, en la medida que la administración pública está facultada para adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio; por lo tanto puede crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, sin que lo anterior implique el menoscabo del derecho a la estabilidad laboral que se deriva de la calidad de trabajadores inscritos en la carrera administrativa.

De esta manera, la protección de los servidores inscritos en carrera administrativa de una entidad suprimida, en virtud de la estabilidad laboral, no puede ir más allá de la incorporación, reincorporación o la indemnización , toda vez que el Estado no puede garantizar la vigencia de un régimen de una entidad, que en virtud de la supresión, no existe. No obstante ello, la legislación vigente con el fin de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de carrera administrativa establece reglas de incorporación que procuran que el servidor escalafonado a quien le fue suprimido el cargo siga desempeñándose como tal en otra entidad. Es decir, que, aunque pierde las condiciones especiales del régimen extinto, ingresa a la nueva entidad bajo el amparo de las reglas de carrera para ella vigentes.

Ahora bien, debe aclararse que los beneficios de ascenso y retiro de un régimen especial de carrera extinto, no constituyen derechos adquiridos para los servidores vinculados a éste, toda vez que la estabilidad de estos cargos públicos y el acceso de los ciudadanos a la Administración Pública, tendrá vigencia mientras subsista el régimen o la

entidad que lo sustenta. Lo anterior por cuanto una vez extinguida la entidad para el cual fue creado el régimen de carrera, éste desaparece del ordenamiento jurídico, junto con sus beneficios, salvo disposición especial del legislador.

En efecto, el legislador no está obligado a trasladar los beneficios contemplados en un régimen que ha perdido vigencia, en virtud de la supresión de la entidad a la que se aplicaba, a aquellos trabajadores que con el fin de garantizar su derecho a la estabilidad laboral fueron reubicados en otro organismo. Lo anterior por cuanto, se reitera, (i) la estabilidad laboral de los empleados de carrera no es absoluta y no se antepone a la reestructuración de la administración, y (ii) la supresión de una entidad no solo implica que el organismo desaparezca de la estructura de la administración pública, sino también la cesación o el traslado de sus funciones, de su personal y de su régimen especial de carrera, en caso de existir".

[30] C-098 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Jorge Iván Palacio Palacio, SV. María Victoria Calle Correa y SV. Luis Ernesto Vargas Silva.

[31] Se trata de los Decretos 2711 " Por el cual se adiciona el Sistema de Nomenclatura, Clasificación y Remuneración de los empleos de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones" , 2712, " Por el cual se fijan las escalas de asignación básica para la planta transitoria de empleos de la Contraloría General de la República", 2713, "Por el cual se establece una planta transitoria de empleos en la Contraloría General de la República", 2714, " Por el cual se establecen unas equivalencias de empleos" y 2715 de 2013, " Por el cual se modifica la Planta de Personal del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Supresión".

[32] La Resolución 3279 de 2013, de la Contraloría General de la República contiene dos listados. En uno de ellos se incorporan los nombres de quienes fueron vinculados como funcionarios en carrera administrativa, y en el segundo, de quienes ingresaron en provisionalidad. En el segundo listado, a Fl. 39 del cuaderno principal, se observa el nombre del peticionario, quien ingresó como auxiliar de operación, grado 3.

[33] MP. Andrés Mutis Vanegas. AV. Mauricio González Cuervo. [34] MP. Manuel José Cepeda Espinosa. [35] MP. Jaime Córdoba Triviño.

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