COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/389/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/389/11
Expediente	—
Fecha	2011-05-17
Sala	Sala constata
Magistrado ponente	JORGE IVAN
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- —

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Ver el texto completo.

Texto completo

T-389-11 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-389/11 DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS INSCRITOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXTO DE SUPRESION DE ENTIDADES Los servidores públicos de carrera administrativa, cuentan entre sus prerrogativas con el derecho a la estabilidad laboral, que si bien no es absoluta, les asegura que la remoción de sus puestos de trabajo, sólo tenga ocurrencia una vez se presenten determinadas causales legales y luego de que la entidad pública surta una actuación administrativa plenamente reglada. De igual manera, esta Corporación en múltiples oportunidades ha sostenido que la administración pública tiene la facultad de adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio; por 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. Se puede deducir que las personas inscritas en carrera administrativa gozan de una relativa estabilidad laboral, la cual coexiste con el margen de discrecionalidad que le asiste a la administración pública para que pueda adecuar sus dependencias de acuerdo con los principios constitucionales que la rigen.

REINCORPORACION DE EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN CONTEXTO DE SUPRESION DE ENTIDADES/SUPRESION DE CARGO DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y SOLICITUD DE REINCORPORACION EN UN EMPLEO IGUAL O EQUIVALENTE La demandante incoó la presente acción de tutela, en busca de que se le proteja el derecho al debido proceso y a la estabilidad laboral, ya que manifiesta ser madre cabeza de familia; adicionalmente señaló que le falta poco tiempo para adquirir el derecho a la pensión, situación que no fue controvertida dentro de la acción de amparo por ninguna de las entidades demandadas. Los jueces constitucionales denegaron el amparo solicitado al considerar que, a la tutelante le asisten otros medios de defensa judicial, además coinciden en precisar que en el presente asunto no se cumple con el requisito de inmediatez. Al respecto, se hace necesario señalar que al momento de interponer la acción de tutela, no se le había resuelto la solicitud de reincorporación a la petente, toda vez que ni siquiera se había enviado su solicitud a la CNSC, en esta medida no han transcurrido los seis

meses de que trata el artículo 28.1 del Decreto 760 de 2005 y por tanto, el perjuicio que se cierne sobre la accionante es actual y permanente en el tiempo. Esta situación hace procedente la acción de tutela en aras de garantizar el debido proceso.

Sea lo primero precisar que a la Corte no le corresponde resolver la petición de reincorporación de la accionante, toda vez que ello es competencia de las entidades administrativas. Sin embargo, dentro del ámbito constitucional la Sala constata una vulneración del derecho al debido proceso administrativo y a la estabilidad laboral de un trabajador de carrera administrativa cuando la Liquidadora de la Empresa Metropolitana de Tránsito y Transporte de Barranquilla, omitió enviar la solicitud de reincorporación de la actora a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que se pronunciara al respecto. Por tanto, el reconocimiento unilateral por parte de la entidad demandada de la indemnización a favor de la accionante, no obedece a la opción por ella deseada, ni la que manifestó por escrito, sino que fue fruto de una flagrante vulneración al debido proceso.

Referencia: expediente T-2913934 Acción de tutela instaurada por Maribel del Carmen Acosta Macías, contra la Comisión Nacional del Servicio Civil y otros.

Magistrado Ponente: JORGE IVAN PALACIO PALACIO Bogotá D.C, diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011) La Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, NILSON PINILLA PINILLA y JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente las conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA En el proceso de revisión de la sentencia emitida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera, el veintiocho (28) de octubre de dos mil diez (2010), la que a su turno confirmó la dictada el veinticinco (25) de agosto de dos mil diez (2010) por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

La anterior decisión fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionadas por la Sala de Selección Número Uno (1), mediante auto del Treinta y Uno (31) de enero de dos mil once (2011), correspondiendo a la Sala Quinta de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos relatados por la demandante 1.1 Manifiesta que el 15 de octubre de 1992 ingresó a laborar como Auxiliar Administrativo en la Secretaría Distrital de Tránsito y Transportes de Barranquilla, en cargo de carrera administrativa. Sostiene que dicha relación laboral se mantuvo vigente cuando la entidad se transformó en la Empresa Metropolitana de Tránsito y Transporte de Barranquilla S.A. (METROTRÁNSITO S.A.).

1.2. Señala que el Concejo de Barranquilla, a través del Acuerdo 008 de 2008, facultó al Alcalde Distrital de la misma ciudad, para suprimir, fusionar, reestructurar, transformar, crear, escindir, adscribir o vincular entidades de las dependencias de la Administración Distrital.

1.3. Aduce que el 24 de abril de 2009, recibió un oficio de fecha 14 de abril de 2009, donde se le manifestó que el cargo de auxiliar administrativo que venía desempeñando fue suprimido y que en consecuencia podía acogerse a la reincorporación o a recibir el pago de una indemnización.

1.4. Indica que estando dentro de los términos legales, el 30 de abril de 2009, manifestó a través de un escrito su intención de acogerse a la reincorporación.

1.5. Afirma que la empresa Metrotránsito S.A. en liquidación, le informó que pondría su solicitud en conocimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para que allí se decidiera lo pertinente.

1.6. Manifiesta que el 28 de mayo de 2009, la entidad demandada envió a la CNSC, una lista con el nombre de 9 personas que se acogieron a la reincorporación, dentro de la cual no se encuentra inscrito el nombre de la accionante.

1.7. Arguye que pese a haberse acogido a la reincorporación a un cargo de carrera administrativa, igual o superior al que venía desempeñando, pasado más de un año no ha recibido respuesta alguna por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, ni del Distrito de Barranquilla, quien debió vincularla en la entidad que entró a reemplazar a Metrotránsito S.A.. Considera que ésta situación vulnera su derecho al debido proceso y lo consagrado en el artículo 44 de la Ley 909, el cual reglamenta el artículo 125 de la Carta Política.

1.8. Advierte que la liquidadora de Metrotránsito S.A., el 10 de febrero de 2010, procedió a reconocer de manera unilateral la indemnización, sin que se hubiera tramitado el procedimiento establecido para su reincorporación. Sustentó tal actuación en el hecho de haber transcurrido más de seis meses desde el momento en que elevó la solicitud del estudio de factibilidad para la reincorporación de sus ex trabajadores; ello sin tener en cuenta que la señora Acosta Macías, no estaba incluida en la lista enviada a la CNSC, por tanto nunca hubo pronunciamiento sobre su petición.

1.9. Menciona que tuvo conocimiento de que la Comisión Nacional del Servicio Civil no ha podido hacer manifestación alguna frente a la posibilidad de reintegro de los funcionarios de carrera de la entidad en liquidación, por cuanto la liquidadora de la misma, no ha enviado los documentos necesarios para el estudio de factibilidad solicitados por la CNSC, mediante oficio 01114 del 24 de junio de 2009, y en el caso de la demandante ni siquiera se allegó su petición.

1.10. Anota que el día 17 de diciembre de 2009 se publicó en la página web de la Alcaldía Distrital de Barranquilla, un listado con 411 cargos vacantes existentes en el sector central de dicho ente territorial, suscrito por la gerente de Gestión Humana de dicho Distrito.

1.11. Por último, puntualiza que la Empresa Metropolitana de Tránsito y Transporte de Barranquilla S.A., fue reemplazada por la Secretaría Distrital de Movilidad, ente que cumple idénticas funciones a la empresa liquidada.

Con base en los anteriores hechos la accionante, a través de tutela interpuesta el día 9 de agosto de 2010, solicita que el juez constitucional, ordene las medidas conducentes y tendientes a proteger sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y la protección especial de los beneficios que otorga la carrera administrativa.

1.2. Contestación de las entidades demandadas El Tribunal Administrativo del Atlántico mediante auto del 11 de agosto de 2010, avocó conocimiento de la presente acción y ordenó que se corriera traslado del contenido de la demanda al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, al Director Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, al Representante Legal de Metrotránsito S.A.

en liquidación y al Alcalde del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, con el fin de que los mismos se pronunciaran sobre los supuestos de hecho que sustentan las pretensiones de la accionante.

Respuesta de la Comisión Nacional del Servicio Civil Esta entidad mediante escrito del 24 de agosto de 2010, manifestó al juez constitucional que se atiene a las documentales que obran en el expediente y que fundamentan las afirmaciones hechas por la tutelante; sin embargo, señala que en el documento radicado ante dicha Comisión, el día 15 de junio de 2010, mediante el cual Metrotránsito S.A. solicita la reincorporación de algunos funcionarios, no se encuentra relacionada la señora Maribel del Carmen Acosta Macías.

Adicionalmente, luego de hacer una referencia expresa de la normatividad que rige el debido proceso frente a la desvinculación de un funcionario de carrera administrativa, solicitó que se desvincule del trámite de la tutela a la CNSC y en su lugar se deniegue la misma; ello por cuanto la entidad METROTRÁNSITO S.A. en liquidación, no ha enviado la documentación necesaria para que se proceda a resolver si hay lugar a la reincorporación de los ex funcionarios de la aludida empresa, y en el caso de la accionante, ni siquiera se ha allegado dicha solicitud. En esta medida, aduce la Comisión que los seis meses que otorgan las disposiciones legales para que opere la reincorporación de los ex empleados no han empezado a correr.

Respuesta del Director Distrital de Liquidaciones de Barranquilla Dicha entidad allegó escrito ante el juez de primera instancia el día 18 de agosto de 2010, a través del cual aceptó que a la señora Maribel del Carmen Acosta Macías se le ofreció el derecho de optar por la reincorporación o en su defecto por la indemnización, toda vez que el cargo que venía desempeñando en la entidad METROTRÁNSITO S.A.

había sido suprimido. Manifestó que la empresa en liquidación puso en conocimiento de la CNSC que varios de sus ex trabajadores optaron por la reincorporación; sin embargo, pasados los seis meses que otorga la ley, para que dicha comisión se pronunciara, no se recibió respuesta alguna y por tanto, se procedió a reconocer las indemnizaciones correspondientes.

De esta manera, considera la Dirección Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, que la misma no ha vulnerado derecho fundamental alguno y que por tanto, se debe denegar la acción de tutela.

Respuesta de la Alcaldía del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla La alcaldía de Barranquilla a través de apoderado judicial solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, ello por cuanto considera que el ente territorial no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la accionante, toda vez que no ha sostenido relación laboral alguna con la señora Acosta Macías. Adicionalmente argumentó que le asisten otros medios de defensa judicial como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; adicionalmente, no se probó la ocurrencia de un perjuicio irremediable que sea grave, urgente e inminente, y no se cumple con el requisito de la inmediatez, ya que presentó la acción de tutela una vez había transcurrido un año, tres meses y 13 días desde el momento de la supresión del cargo de la actora.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN 1. Decisión de primera instancia El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante providencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil diez (2010), decidió declarar la improcedencia de la acción de tutela, por cuanto consideró que “en el caso que ocupa a la Sala existían otros medios judiciales de defensa, como el acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para solicitar la nulidad del acto administrativo (Resolución Núm. 044 de 21 de enero de 2010), por medio de la cual se ordenó el reconocimiento y pago de la deuda laboral del personal retirado de la entidad correspondiente a la indemnización de carrera administrativa de la Empresa de Tránsito y Transporte Metropolitano de Barranquilla (Metrotránsito en Liquidación).” (…) “Por otra parte, en el caso sub examine el Tribunal no encuentra dentro de las pruebas allegadas al proceso hechos que indiquen la necesidad de adopción de medidas urgentes para evitar la producción de un perjuicio irremediable, de tal entidad que justifique que la accionante, a su arbitrio y discrecionalidad, pretenda satisfacer pretensiones a través de la acción de tutela, que pueden o pudieron resolverse por los medios judiciales ordinarios.” Impugnación La decisión fue impugnada por parte de la tutelante, quien al respecto manifestó que los jueces de instancia no se alcanzaron a percatar de que su caso era distinto al de otros demandantes que interpusieron idénticas acciones de tutela contra las mismas entidades accionadas en la presente. Aclara, que en el presente caso la entidad demandada ni siquiera envió a la Comisión Nacional del Servicio Civil la solicitud de reincorporación hecha por la señora Acosta Macías.

Precisa, además, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no resulta ser la vía idónea para proteger sus derechos fundamentales, ya que se encuentra sin trabajo a pesar de tener el derecho preferencial que le otorga la carrera administrativa, además de ser madre cabeza de familia con tres hijos menores a cargo.

Por último, señala que se ha vulnerado su derecho al debido proceso y se ha incurrido en una vía de hecho, por cuanto no se siguió el conducto regular para establecer la procedencia de su reincorporación.

3. Decisión de segunda instancia El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante proveído del 28 de octubre de 2010, decidió confirmar el fallo impugnado por cuanto consideró que a la accionante le asisten otros medios ordinarios de defensa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los cuales

ya fueron incoados por la tutelante, según lo manifiesta en su propio escrito de impugnación al manifestar que solicitó la nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución Núm. 044 de 2010, mediante la cual se le reconoció la indemnización administrativa. Adujo además el ad quem que el presente asunto carece de inmediatez.

II. PRUEBAS Como pruebas se allegaron al expediente las siguientes: 1. Copia del oficio dirigido a la Comisión Nacional del Servicio Civil por parte de la Directora Distrital de Liquidaciones, ente liquidador de METROTRÁNSITO S.A. en liquidación, donde pone en conocimiento que nueve empleados de la empresa a liquidar, se acogieron a la reincorporación (folios 13 a 15); entre los mismos no figura el nombre de la accionante.

2. Copia de la respuesta y solicitud de documentación suscrita por la Secretaría General de la CNSC, de fecha 24 de junio de 2009, requiriendo a la Empresa Metropolitana de Transportes de Barranquilla, en liquidación, que enviara la documentación adicional necesaria para proceder a verificar si existen en el distrito cargos que se puedan proveer con las personas que se acogieron a la reincorporación (folios 16-17).

3. Relación de cargos que se someterían a concurso dentro del Distrito de Barranquilla, suscrita por la Jefe de Gestión Humana y que fue publicada en la página web de la alcaldía del ente territorial demandado, el 17 de diciembre de 2009 (folios 18-21).

4. Carta de despido dirigida a la señora Acosta Macías, donde se le brinda a la accionante la posibilidad de acogerse a la reincorporación o la indemnización (folio 22).

5. Copia del oficio radicado ante METROTRÁNSITO S.A., donde la señora Acosta Macías manifiesta su intención de acogerse a la reincorporación, fechado 30 de abril de 2009 (folio 23).

III. Consideraciones y Fundamentos 1. Competencia Es competente la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional para revisar los fallos mencionados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico En el presente caso corresponde a la Sala resolver si el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, a través de la Directora Distrital de Liquidaciones quien actúa como ente liquidador de la Empresa Metropolitana de Tránsito y Transporte de la misma ciudad, junto con la Comisión Nacional del Servicio Civil, vulneraron el derecho al debido proceso de la accionante, al desconocerle el conducto regular que se debe seguir al momento de decidir la procedencia de la reincorporación de empleados públicos que se encontraban desempeñando funciones en carrera administrativa.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala entrará a pronunciarse sobre i) el deber que recae en la administración pública de respetar los procedimientos que se deben seguir frente a las solicitudes de reincorporación de los funcionarios de carrera administrativa. ii) De igual manera, se referirá al derecho a la estabilidad laboral de los empleados inscritos en la carrera administrativa en el contexto de la supresión de entidades de la administración pública. iii) Finalmente, verificará si a la luz de lo establecido por la Corte en el anterior contexto existió una vulneración al debido proceso de la tutelante, para de esta manera resolver el caso concreto.

3. El deber que recae en la administración pública de respetar los procedimientos que se deben seguir frente a las solicitudes de reincorporación de los funcionarios de carrera administrativa Como se ha reiterado en la jurisprudencia de esta Corte [1] , el derecho al debido proceso es aplicable a todas las decisiones administrativas, sin perjuicio de las reglas específicas que rigen dichas actuaciones. De igual manera, en la Sentencia T-653 de 2006 [2] se definió este derecho 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 guardan relación directa o indirecta entre sí, y (

iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal [3] . El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados [4] .” El debido proceso administrativo también está garantizado por el Estatuto Superior, y por las leyes que regulan específicamente el trámite previsto para resolver la petición de reincorporación que realice el trabajador, ante la entidad para la cual laboraba y en la que desempeñaba un cargo de carrera administrativa, y que fue objeto de liquidación, fusión o escisión que se realice a la entidad pública para la cual prestaba sus servicios.

Es así como la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, en su artículo 44 preceptúa lo siguiente:

“Artículo 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.” Así mismo, el artículo 28 del Decreto 760 de 2005, reglamentario de la Ley 909 de 2004, señala:

“ARTÍCULO 28. Suprimido un empleo de carrera administrativa, cuyo titular sea un empleado con derechos de carrera, este tiene derecho preferencial a ser incorporado en un empleo igual o equivalente al suprimido de la nueva planta de personal de la entidad u organismo en donde prestaba sus servicios.

De no ser posible la incorporación en los términos establecidos en el inciso anterior, podrá optar por ser reincorporado en un empleo igual o equivalente o a recibir una indemnización, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 2o del artículo 44 de la Ley 909 de 2004 y con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Para la reincorporación de que trata el presente artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas: 28.1 La reincorporación se efectuará dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que el Jefe de la entidad comunique a la Comisión Nacional del Servicio Civil que el ex empleado optó por la reincorporación, en empleo de carrera igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal en el siguiente orden:

28.1.1 En la entidad en la cual venía prestando el servicio. 28.1.2 En la entidad o entidades que asuman las funciones del empleo suprimido. 28.1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecía la entidad, la dependencia o el empleo suprimido.

28.1.4 En cualquier entidad de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso. 28.1.5 La reincorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos exigidos para el desempeño del empleo en la entidad obligada a efectuarla.

De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado, el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

PARÁGRAFO. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad u organismo, no tendrá el carácter de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.” De igual manera el artículo 87 del decreto 1227 de 2005 dispone que los “empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la

supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta, y de no ser posible, a optar por ser reincorporados o a percibir la indemnización de que trata el artículo 44 de la Ley 9009 de 2004, conforme a las reglas previstas en el decreto ley que regula el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones (…)".

De acuerdo con lo anterior, se pueden establecer las siguientes subreglas: 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.

[5] El primer derecho que surge para un trabajador de carrera administrativa es la incorporación, que nace de la obligación que le asiste a la entidad de nombrarlo en un cargo igual o del mismo nivel, dentro de la nueva planta de personal una vez ha operado la supresión del cargo.

Según lo expresa la CNSC, dicha incorporación tiene las siguientes características: 1. El único obligado es el nominador, quien después de verificar la supresión del cargo debe revisar si existe empleo igual o equivalente para mantener la vinculación laboral.

2. La incorporación sólo tiene lugar en la nueva planta de empleos de la misma entidad pública en la que se encontraba vinculado el empleado.

3. La incorporación tiene oportunidad de manera previa al retiro del servicio, ya que se entiende que el nominador después de examinar la nueva planta de empleos no halló empleo con condiciones iguales o equivalentes.

4. El responsable de la unidad de personal debe expresar los motivos sustanciales por los cuales no fue procedente la incorporación de un servidor con derechos de carrera .

De no ser posible la incorporación, surge un segundo derecho para el trabajador amparado con fuero de inamovilidad relativa [6] , el cual es la reincorporación preferencial a un cargo igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal en la misma entidad en la cual venía prestando el servicio, en la entidad o entidades que asuman las funciones del empleo suprimido, en las entidades del sector administrativo al cual pertenecía la entidad, la dependencia o el empleo suprimido o en cualquier entidad de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso. El reintegro debe hacerse dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el ex empleador comunique a la Comisión Nacional del Servicio Civil que el ex empleado optó por la reincorporación.

Sólo de no ser posible la reincorporación, nace para el trabajador un tercer derecho, cual es la indemnización; ésta procederá previo pronunciamiento de la CNSC. Sin el pleno de los anteriores procedimientos, no podrá darse por terminada una relación laboral con un trabajador de carrera administrativa, so pena de vulnerarle el derecho fundamental al debido proceso.

4. Derecho a la estabilidad laboral de los empleados inscritos en la carrera administrativa Esta Corporación ha señalado en varias oportunidades [7] , que el establecimiento del sistema de provisión de cargos mediante concurso de méritos

responde a tres objetivos principales [8] :

i) la concreción del óptimo funcionamiento del servicio público, que garantice condiciones de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad; ii) la protección del derecho fundamental a acceder a las posiciones públicas mediante concurso de mérito y en condiciones de igualdad, en virtud de los artículos 13 y 40 de la Constitución; y iii) la protección y el respeto de los derechos subjetivos de los servidores del Estado relacionados con el principio de estabilidad en el empleo, con los derechos referidos al ascenso, la capacitación profesional y el retiro de la carrera y con los demás beneficios derivados de la condición de escalafonados.

[9] Es por ello que los servidores públicos de carrera administrativa, cuentan entre sus prerrogativas con el derecho a la estabilidad laboral, que si bien no es absoluta, les asegura que la remoción de sus puestos de trabajo, sólo tenga ocurrencia una vez se presenten determinadas causales legales y luego de que la entidad pública surta una actuación administrativa plenamente reglada.

De igual manera, esta Corporación en múltiples oportunidades ha sostenido que la administración pública tiene la facultad de adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio; por 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. Así en la Sentencia T-574 de 2007 precisó:

“La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede dar por diferentes razones. Por ejemplo, es posible la supresión de cargos por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, entre otros. No obstante, la ley ha previsto ciertas medidas que buscan garantizar la estabilidad laboral de las personas que se encuentran inscritas en la carrera administrativa como la incorporación, reincorporación y la indemnización cuando se suprime un cargo de un trabajador escalafonado. Así, dichos empleados tienen la posibilidad de optar libremente por cualquiera de las anteriores alternativas.” La Ley 909 de 2004, en similares términos garantiza la estabilidad laboral de los trabajadores de carrera administrativa ya que establece unas reglas que procuran que el trabajador escalafonado a quien le fue suprimido el cargo siga desempeñándose como tal y en el caso de no ser posible proveer el cargo a pesar de la preferencia establecida para los empleados de carrera para ocupar cargos, se indemniza al trabajador con el objetivo de reparar el daño causado.

Dicha estabilidad laboral trasciende el marco legal para mutar en constitucional, cuando los postulados de los artículos 125, 209 numeral 7, 300, y 305 numerales 7 y 8 del Carta Política, facultan a las entidades públicas para que adapten su funcionamiento según las necesidades del servicio. Sin embargo, los reajustes que realice la administración pública deben respetar la estabilidad laboral de sus servidores y por lo menos garantizarle el debido proceso administrativo.

Al respecto ha dicho esta corporación haciendo referencia expresa a los límites constitucionales de las reestructuraciones administrativas “que la estructura de la administración pública no es intangible sino que puede reformarse incluyendo una readecuación de la planta física y de personal de la misma. La reforma de las entidades y organismos 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, según lo preceptuado en los artículo 53 y 58 del Estatuto Superior”.

De lo anterior, se puede deducir que las personas inscritas en carrera administrativa gozan de una relativa estabilidad laboral, la cual coexiste con el margen de discrecionalidad que le asiste a la administración pública para que pueda adecuar sus dependencias de acuerdo con los principios constitucionales que la rigen.

5. Caso concreto De la prueba documental allegada al expediente se puede colegir que la señora Maribel del Carmen Acosta Macías, laboró en la Empresa Metropolitana de Tránsito y Transporte de Barranquilla hasta el momento en que entró en liquidación dicha entidad.

La accionante recibió por escrito la notificación de la supresión del cargo que venía desempeñando como Auxiliar Administrativo a partir del 24 de abril de 2009. En el mismo documento, se le advertía que podía acogerse a la reincorporación de que trata el artículo 44 de la Ley 909 de 2005 u optar por recibir la indemnización prescrita en el artículo 28 del Decreto 760 de 2005.

Manifiesta que el 30 de abril de 2009, estando dentro del término legal, manifestó a través de un oficio entregado a su ex empleador, su intención de acogerse a la reincorporación. La Empresa Metropolitana de Tránsito y Transporte S.A., le comunicó que su solicitud sería enviada a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que la misma se pronunciara al respecto.

Aduce que después de haber transcurrido más de un año la CNSC no se pronunció frente a la procedencia de su reincorporación; dicha situación obedeció a que la entidad en liquidación, nunca envió la solicitud realizada por la accionante para que fuera analizada.

Además, añade que la Liquidadora de METROTRÁNSITO S.A., procedió de manera unilateral y sin cumplir el debido proceso administrativo a reconocer, en febrero de 2010, la indemnización sin que mediara solicitud por parte de la tutelante.

Ante esta situación incoó la presente acción de tutela, en busca de que se le proteja el derecho al debido proceso y a la estabilidad laboral, ya que manifiesta ser madre cabeza de familia; adicionalmente señaló que le falta poco tiempo para adquirir el derecho a la pensión, situación que no fue controvertida dentro de la acción de amparo por ninguna de las entidades demandadas.

Los jueces constitucionales denegaron el amparo solicitado al considerar que, a la tutelante le asisten otros medios de defensa judicial, además coinciden en precisar que en el presente asunto no se cumple con el requisito de inmediatez. Al respecto, se hace necesario señalar que al momento de interponer la acción de tutela, no se le había resuelto la solicitud de reincorporación a la petente, toda vez que ni siquiera se había enviado su solicitud a la CNSC, en esta medida no han transcurrido los seis meses de que trata el artículo 28.1 del Decreto 760 de 2005 y por tanto, el perjuicio que se cierne sobre la señora Acosta Macías es actual y permanente en el tiempo. Esta situación hace procedente la acción de tutela en aras de garantizar el debido proceso.

Sea lo primero precisar que a la Corte no le corresponde resolver la petición de reincorporación de la accionante, toda vez que ello es competencia de las entidades administrativas.

Sin embargo, dentro del ámbito constitucional la Sala constata una vulneración del derecho al debido proceso administrativo y a la estabilidad laboral de un trabajador de carrera administrativa cuando la Liquidadora de la Empresa Metropolitana de Tránsito y Transporte de Barranquilla, omitió enviar la solicitud de reincorporación de la señora Maribel del Carmen Acosta Macías a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que se pronunciara al respecto. Por tanto, el reconocimiento unilateral por parte de la entidad demandada de la indemnización a favor de la accionante, no obedece a la opción por ella deseada, ni la que manifestó por escrito, sino que fue fruto de una flagrante vulneración al debido proceso.

Es de anotar que la tutelante manifiesta ser madre cabeza de familia, que tiene que velar por el sustento de tres hijos menores y que se encuentra dentro de los requerimientos exigidos para ser beneficiaria del retén social. Por todo lo anterior, la vulneración del derecho al debido proceso por el no envío de su solicitud de reincorporación a la CNSC, lo

que a su vez implica la vulneración del derecho a la estabilidad laboral de una servidora inscrita en carrera administrativa, exige retrotraer las actuaciones de la administración al momento de solicitud de incorporación para poder restablecer los derechos vulnerados [10] .

De acuerdo con lo anterior, la entidad demandada deberá analizar la solicitud de reincorporación de la señora Acosta Macías, cumpliendo con todos los pasos del debido proceso administrativo y enviando a la Comisión Nacional del Servicio Civil, toda la documentación necesaria para que se pronuncie frente a la viabilidad de la misma, previo análisis de cada uno de los tópicos contemplados en el artículo 28 del Decreto 760 de 2005 [11] . Tanto la Liquidadora de METROTRÁNSITO S.A., como la Comisión Nacional del Servicio Civil, tendrán un término perentorio de 30 días para realizar los trámites correspondientes.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, revocará la sentencia proferida el 28 de octubre de 2010 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, que a su vez confirmó el fallo emitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el 25 de agosto del mismo año, para en su lugar tutelar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la estabilidad laboral del servidor público en carrera administrativa, de los cuales es titular la accionante.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 28 de octubre de 2010 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, que a su vez confirmó el fallo emitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 25 de agosto del mismo año, para en su lugar tutelar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la estabilidad laboral del servidor público en carrera administrativa, de los cuales es titular la señora Maribel del Carmen Acosta Macías.

SEGUNDO.- ORDENAR a la liquidadora de METROTRÁNSITO S.A., que analice la solicitud de reincorporación de la señora Acosta Macías, cumpliendo con todos los pasos del debido proceso administrativo; adicionalmente que envíe a la Comisión Nacional del Servicio Civil toda la documentación necesaria para que la misma se pronuncie frente a la viabilidad de la reincorporación de la accionante, previo análisis de cada uno de los tópicos contemplados en el artículo 28 del Decreto 760 de 2005 [12] . Tanto la Liquidadora de METROTRÁNSITO S.A., como la Comisión Nacional del Servicio Civil, tendrán un término perentorio de 30 días a partir de la notificación de la presente sentencia para realizar los trámites correspondientes.

TERCERO.- LIBRAR la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado MARTHA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] C-297 de 2007, T-574 de 2007.

[2] Sentencia T-653 de 2006. [3] Ver sentencia T-522 de 1992. En esta providencia se indicó también que “ El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general”.

[4] Ver sentencia T-522 de 1992. En esta providencia se indicó también que “ El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece

el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general".

[5] Al respecto ver la Sentencia T-574 de 2007. [6] Al respecto la Sentencia T-375 de 2002, señaló: " Igualmente, no hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, "no significa que el empleado sea inamovible." [7] Sentencia C-079 de 2007..

[8] Ley 909 de 2004. Artículo 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

[9] Sentencia 1079 de 2002 MP: Rodrigo Escobar Gil: "3.4. Ateniendo pues a su propia naturaleza jurídica y a la filosofía que la inspira, la jurisprudencia constitucional viene considerando que, bajo el actual esquema constitucional, el régimen de carrera encuentra un claro fundamento de principio en tres objetivos básicos; los cuales, amén de encontrarse íntimamente relacionados, se sustentan en valores, principios y derechos plenamente garantizados por la Constitución Política. Así, ha dicho la Corte que mediante el sistema de carrera se persigue:

"(i) El óptimo funcionamiento en el servicio público, de forma tal que el mismo se lleve a cabo bajo condiciones de igualdad, eficiencia, eficacia, imparcialidad y moralidad; siendo condiciones que se alcanzan a través del proceso de selección de los servidores del Estado por concurso de méritos y capacidades (C.P. Preámbulo, arts. 1°, 2° y 209).

"(ii) Garantizar el ejercicio del derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, así como la efectividad del principio de igualdad de trato y oportunidad para quienes aspiran a ingresar al servicio estatal, a permanecer en él, e incluso, a ascender en el escalafón (C.P. arts. 13, 25 y 40).

"Y, finalmente, (iii) proteger y respetar los derechos subjetivos de los trabajadores al servicio del Estado, originados en el principio de estabilidad en el empleo, en los derechos de ascenso, capacitación profesional, retiro de la carrera y en los demás beneficios derivados de la condición de escalafonados (C.P arts. 53, 54 y 125).

"3.5. De este modo, ha sido unívoco el criterio de la Corte en considerar el sistema de carrera también como un principio de orden Superior que, al margen de constituirse en base principal de la estructura organizacional del Estado, se erige en una herramienta eficaz e imprescindible-siguiendo lo ya expuesto-para la realización y consecución de otros principios como la igualdad, eficacia, prevalencia del interés general e imparcialidad, y de ciertos derechos fundamentales como el trabajo, el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos y aquellos derivados de las garantías laborales reconocidas expresamente por el artículo 53 de la actual Carta Política-igualdad de oportunidades, estabilidad laboral, reconocimiento e irrenunciabilidad de beneficios mínimos-." Reiterado en sentencia T-131 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

[10] Decreto 2591 de 1991. Artículo 23. PROTECCION DEL DERECHO TUTELADO. Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible.

Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho

sea libremente ejercido sin más requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto. (Subraya por fuera del original) [11] “ Para la reincorporación de que trata el presente artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

28.1 La reincorporación se efectuará dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que el Jefe de la entidad comunique a la Comisión Nacional del Servicio Civil que el ex empleado optó por la reincorporación, en empleo de carrera igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal en el siguiente orden:

28.1.1 En la entidad en la cual venía prestando el servicio. 28.1.2 En la entidad o entidades que asuman las funciones del empleo suprimido. 28.1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecía la entidad, la dependencia o el empleo suprimido.

28.1.4 En cualquier entidad de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso. 28.1.5 La reincorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos exigidos para el desempeño del empleo en la entidad obligada a efectuarla.” [12] “ Para la reincorporación de que trata el presente artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

28.1 La reincorporación se efectuará dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que el Jefe de la entidad comunique a la Comisión Nacional del Servicio Civil que el ex empleado optó por la reincorporación, en empleo de carrera igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal en el siguiente orden:

28.1.1 En la entidad en la cual venía prestando el servicio. 28.1.2 En la entidad o entidades que asuman las funciones del empleo suprimido. 28.1.3 En las entidades del sector administrativo al cual pertenecía la entidad, la dependencia o el empleo suprimido.

28.1.4 En cualquier entidad de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso. 28.1.5 La reincorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos exigidos para el desempeño del empleo en la entidad obligada a efectuarla.”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 9 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.