COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/574/07

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/574/07
Expediente	—
Fecha	2006-06-13
Sala	Sala Laboral
Magistrado ponente	Dr MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Estabilidad Laboral De Empleados De Carrera Administrativa
- Resuelve Primero.

Resumen del caso (según la propia sentencia)

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

Texto completo

T-574-07 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-574/07 DERECHO DE PETICION- Alcance y contenido DERECHO DE PETICION ANTE AUTORIDAD PUBLICA- Alcance y contenido SUPRESION DE CARGOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Razones para que proceda/ DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Protección 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.

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN SUPRESION DE CARGOS- Reglas jurisprudenciales Sobre las reglas establecidas por 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.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO- Vulneración por falta de notificación de la resolución que reincorpora a un trabajador de carrera administrativa en un nuevo cargo/ DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA -Se deberán retrotraer las actuaciones de la administración al momento de la solicitud de incorporación Dentro del ámbito constitucional la Sala constata una vulneración al derecho al debido proceso administrativo y a la estabilidad laboral de un trabajador de carrera administrativa cuando el INCODER omitió notificar y posesionar a la tutelante en el cargo en el que había sido nombrada. La falta de notificación generó que la señora aceptara la indemnización a la que tenía derecho 6 meses después de no haber tenido noticia sobre la incorporación. Por lo tanto, la opción ejercida por la tutelante no era la que deseaba y se ejerció a partir de una situación resultante del desconocimiento del debido proceso administrativo. La vulneración al derecho al debido proceso de la tutelante por la falta de notificación de la resolución que accedía a la petición de incorporación, 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.

De acuerdo a lo anterior, la entidad deberá analizar la solicitud de incorporación de la señora y de encontrar que existe una plaza disponible en un cargo mayor o equivalente al que venía desempeñando deberá incorporarla a la entidad. De no existir una plaza disponible equivalente o superior a la que venía ejerciendo porque no existen vacantes o porque todos los cargos equivalentes o superiores al de la señora se están ejerciendo por personas que se encuentran inscritas en la carrera administrativa se la deberá proveer con el próximo cargo vacante.

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA- Compensaciones por la indemnización recibida En la medida en que la orden de incorporación comporta dejar sin efectos la indemnización por supresión del cargo de la actora, en virtud de la cual ella recibió en su oportunidad, la indemnización prevista en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, habrá lugar a compensaciones, teniendo en cuenta los dineros por ella dejados de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculada con violación de sus derechos fundamentales y que habida cuenta del monto de la indemnización, puede resultar un saldo a favor de la administración. Como quiera que producto de tales compensaciones puede resultar un remanente a favor de la entidad, ésta deberá ofrecer a la interesada la posibilidad de realizar abonos parciales mensuales, durante su permanencia en la institución, siempre tomando en cuenta que el monto no afecte el mínimo vital y la subsistencia digna de ella y de su familia debiéndole informar además, el valor y el término durante el cual se llevarán a cabo tales descuentos.

Referencia: expediente T-1605164 Acción de tutela instaurada por Esperanza Martínez Riaño actuando mediante apoderado contra el Instituto Colombiano del Desarrollo Rural INCODER Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil siete (2007). La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de las sentencias del veintiséis (26) de octubre de dos mil seis (2006), proferida por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla, y del dieciocho (18) de diciembre de dos mil seis (2006) proferida por el Tribunal Superior del Distrito de Barranquilla, Sala Laboral.

Las anteriores decisiones fueron remitidas a la Corte Constitucional y seleccionadas por la Sala de Selección Número Cinco (5), mediante auto del once (11) de mayo de dos mil siete (2007), correspondiendo a la Sala Segunda de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos relatados por el demandante 1.1. La tutelante considera que el Instituto Colombiano del Desarrollo Rural INCODER ha vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, trabajo, mínimo vital, estabilidad laboral y petición cuando la entidad no procede a responder a su solicitud de posesión ni a posesionarla en un cargo en el que fue nombrada tres años antes y del que no tenía conocimiento aun cuando ésta había solicitado dicha incorporación a raíz de la supresión de la entidad en la que venía trabajando desde hacía mas de ocho años como empleada inscrita en la carrera administrativa.

1.2. El 21 de mayo de 2003 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1291 mediante el cual se ordenó la supresión y liquidación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT.

1.3. Esperanza Martínez Riaño fue inscrita en el escalafón de carrera administrativa mediante Resolución 13782 del 26 de julio de 1995 para ocupar el cargo de profesional universitario código 3020, grado 10 en la subdirección de planeación e informática del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras [1] .

La tutelante se desempeñó en el cargo durante ocho años, hasta el 18 de junio de 2003, cuando mediante Decreto 1683 se suprimieron unos cargos entre los cuales se encontraba el de ella [2] .

1.4. El 25 de junio de 2003, la tutelante, de acuerdo a lo establecido por el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 y el artículo 6 del Decreto 2504 de 1998 solicitó al Gerente Liquidador del INAT, José Antonio Campo Lux, su incorporación al INCODER en un cargo equivalente o superior [3] .

1.5. En enero de 2004, seis meses después de haber realizado su solicitud, al no haber recibido noticias de su incorporación y ser madre de cuatro hijos recibió la correspondiente indemnización.

1.6. El 20 de mayo de 2006 recibió en su casa la Resolución 698 del 3 de octubre de 2003, expedida por el Gerente General del INCODER, mediante la cual se reconocían los derechos de carrera que la tutelante ostentaba y se procedía, de acuerdo a la solicitud de incorporación, a nombrarla en el cargo de Profesional Especializado código, 3010 grado 16 en la oficina Asesora de Planeación, con sede en Bogotá [4] . A su vez recibió la Resolución 1067 del 3 de diciembre de 2003 mediante la cual se revocó la anterior resolución considerando que “ la citada resolución no fue posible comunicarla a la señora Esperanza Martínez Riaño, por cuanto el cargo para el cual fue nombrada era para un cargo como Profesional Especializado y la señora Esperanza Martínez Riaño era titular de un cargo como Profesional Universitario, el cual para efectos de nombramiento de incorporación no es equivalente.

Que de acuerdo al artículo 45 del Decreto Reglamentario 1950 de 1973 establece: “La autoridad Nominadora podrá o deberá, según el caso, modificar, aclarar, sustituir, revocar o derogar una designación .” [5] El título de la Resolución dice “ por la cual se revoca una resolución de nombramiento provisional en la planta de personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- ” [6] .

A su vez en la segunda hoja del encabezado de la Resolución se lee “ Continuación de la Resolución “por la cual se reglamenta la asignación de Prima Técnica para los empleados del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER -” [7] 1.7. El 13 de junio de 2006, la tutelante, al enterarse de las anteriores resoluciones, procedió a radicar un derecho de petición ante el Gerente General del INCODER en el que solicita su posesión en el cargo en el que fue nombrada. Sin embargo, a la fecha de admisión de la acción de tutela, 12 de octubre de 2006, no había recibido respuesta alguna.

1.8. El apoderado de la tutelante solicita que se amparen los derechos fundamentales invocados y se ordene al INCODER dar cumplimiento a la Resolución 698 de 2003 que nombra a la señora Esperanza Martínez Riaño como profesional Especializado, código 3010 grado 16, en la oficina de planeación, con sede en Bogotá.

También solicita que se ordene el pago de los salarios y demás prestaciones a las que la tutelante tiene derecho a partir de la expedición del acto administrativo que la nombra en dicho cargo y " se le reconozcan los perjuicios morales y económicos sufridos por esta falla administrativa.

" [8] 1.2. Contestación de la entidad demandada. La entidad demandada no dio contestación a la acción de tutela. 2. Decisión de primera instancia.

El Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla, mediante providencia del veintiséis (26) de octubre de dos mil seis (2006), decidió denegar la acción por improcedente ya que " el actor cuenta con otros medios de defensa idóneos para la protección del derecho fundamental al debido proceso, puesto que mediante ésta, podrá el actor obtener la satisfacción plena del interés jurídico que se pretende amparar por la vía de tutela, por ello ante la existencia de otros medios de defensa, deviene improcedente el amparo solicitado ." [9] La decisión fue impugnada por la parte el apoderado de la tutelante. El apoderado sostuvo que:

"En la época de los hechos de mi poderdante no existía la Comisión Nacional de Servicio Civil, solo era en ese momento regulado por la Circular 100-4, de septiembre de 1999, por lo tanto si se nombrara provisional a cualquier ciudadano no se podía por ninguna razón y circunstancia dar terminación al nombramiento provisional en cualquier momento, como lo hizo el INAT, y en consecuencia el INCODER, solo cuando el órgano regulador de la materia (Comisión Nacional del Servicio Civil) estuviera por ley constituido o creado o en su defecto, convocara a concurso, para que aquel que ocupa un cargo provisional de carrera, tuviera el derecho de ostentar en propiedad el cargo, pero así no lo hizo el INCODER, sino que arrasó con todos los derechos fundamentales, a los que tenía derecho mi representada, sabiendo que la actora, tenía en esos momentos un cargo de carrera administrativa y tenía un derecho preferencial por mandato de la circular 100-4 de 1999. Es caso ejemplar la nueva Ley 909 de 2005, que la resolución se debe motivar para poder ser despedido del cargo ocupado. Por tal razón señor juez, son dos casos de juicios jurídicos en la misma materia legal y tema del mismo ámbito jurídico.

Considero que la actuación del INCODER, si fue atentatoria al derecho de la igualdad y discriminación, porque en la misma época de los hechos se nombraron en calidad de provisional, a muchos funcionarios y no pasó nada, que normativamente se utilizó para los nuevos nombramientos." [10] 3. Decisión de segunda instancia El Tribunal Superior del Distrito de Barranquilla, Sala Laboral, mediante providencia del dieciocho (18) de diciembre de dos mil seis (2006) decidió confirmar la decisión de primera instancia toda vez que " la discusión así planteada escapa al ámbito de la acción de tutela por cuanto estamos frente a un acto administrativo que en principio goza de la presunción de legalidad debiéndose demostrar su nulidad (que es lo que en el fondo se pretende) ante la jurisdicción contencioso administrativo, tal como lo expuso la jueza de primera instancia. Allí se ha de discutir si ciertamente se violaron las normas legales sobre la expedición, notificación y ejecutoria del acto administrativo que se glosa a efectos de obtener los derechos que por esta vía reclama ." [11] II.

Consideraciones y Fundamentos 1. Competencia Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico a resolver La Sala encuentra que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: ¿Vulneró el INCODER el derecho fundamental de petición de la señora Esperanza Martínez Riaño cuando ésta presentó una solicitud de posesión en un cargo en el que había sido nombrada y la entidad un año después de realizada la solicitud no ha dado respuesta alguna? ¿Vulneró el INCODER el derecho a la estabilidad laboral en conexidad con el derecho al debido proceso de la señora Esperanza Martínez cuando ésta al ser parte de la carrera administrativa y haber laborado por mas de ocho años en una institución que fue suprimida decidió optar por la incorporación al INCODER, entidad que

asumió las funciones de la entidad suprimida, y una vez se accedió a la opción que había solicitado su resolución de nombramiento no le fue comunicada por lo que tuvo que optar por la indemnización? Para resolver los problemas, la Sala primero reiterará brevemente la jurisprudencia de la Corte sobre el derecho de petición para establecer si existió una vulneración a dicho derecho. Después 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 así como al derecho al debido proceso administrativo.

Finalmente, verificará si a la luz de lo establecido por la Corte en el anterior contexto existió o no una vulneración a los derechos a la estabilidad laboral y al debido proceso de la tutelante.

3. La falta de respuesta por parte de una entidad pública a una solicitud de posesión después de un año de que se radicara ésta vulnera el derecho fundamental de petición.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición, [12] y ha establecido que la respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, a lo menos, con los siguientes requisitos: i) ser oportuna; ii) resolver de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; iii) ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

[13] En sentencia T-377 de 2000 [14] , se señalaron algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

(...) g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” En sentencia T-1006 de 2001 [15] se adicionaron dos supuestos más: i) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea la petición no la exonera del deber de responder;

[16] y ii) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado. [17] El 13 de junio de 2006, Esperanza Martínez Riaño, al enterarse de las resoluciones que la nombraban en el cargo de Profesional Especializado código, 3010 grado 16 en la oficina Asesora de Planeación del INCODER, con sede en Bogotá de acuerdo a su solicitud de incorporación en la entidad que asumió las funciones que tenía el INAT que se encontraba en liquidación y donde había trabajado por mas de ocho años inscrita en la carrera administrativa y revocaban dicha decisión, procedió a radicar un derecho de petición ante el Gerente General del INCODER en el que solicita su posesión en el cargo en el que fue nombrada. Sin embargo, a la fecha de admisión de la acción de tutela, 12 de octubre de 2006, no había recibido respuesta alguna.

El derecho de petición, después de un recuento de los hechos, solicitaba “ dar cumplimiento a la resolución 689 de 3 de octubre de 2003, posesionándome como profesional especializado código 3010, grado 16, en la oficina de planeación, con sede en Bogotá .” [18] La tutelante fundamenta la petición en los tipos de notificación de actos administrativos de carácter particular y señala que ella se notificó de hecho sobre su nombramiento por lo que considera que se encuentra dentro del término para realizar la petición.

Como se anotó, la falta de respuesta de una entidad pública de una petición vulnera dicho derecho fundamental. Por lo tanto, la Sala encuentra que la falta de respuesta a la solicitud radicada ante el INCODER por la tutelante ha vulnerado su derecho de petición al no dar una respuesta oportuna y de fondo sobre la solicitud planteada por la señora Martínez Riaño.

Pasa ahora la Sala a reiterar brevemente la jurisprudencia de la Corte sobre el 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 y su relación con el debido proceso administrativo.

4. 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 y su relación con el derecho al debido proceso administrativo.

Como lo ha dicho en varias oportunidades la jurisprudencia de esta Corte y fue señalado en la sentencia C-079 de 2007 [19] , el establecimiento del sistema de provisión de cargos mediante concurso de méritos responde a tres objetivos [20] :

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 40 y 13 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.

[21] La jurisprudencia de esta Corporación también ha establecido que los concursos para proveer cargos públicos deben ser abiertos. [22] En virtud de los artículos 125 [23] y 209 [24] de la Constitución como lo ha reiterado esta Corporación en múltiples oportunidades, la administración pública tiene la facultad de 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. En la sentencia T-375 de 2002 [25] se dijo al respecto:

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.´´ "De otra parte ha de señalarse que el derecho a la estabilidad, no impide que la Administración, por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.

[26] " [27] 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 443 de 1998, vigente al momento de la liquidación de la entidad para la que trabajaba la tutelante, establecía en su artículo 39:

Artículo 39. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para la incorporación de que trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas: 1. La incorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguiente orden:

1.1. En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas. 1.2. En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.

1.3. En las entidades del sector Administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos. 1.4. En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

2. La incorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.

3. La persona así incorporada continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible ser posible la incorporación dentro del término señalado, el exempleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

Parágrafo 1°. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores

para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no huno supresión efectiva de éstos.

Parágrafo 2°. En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo.

[28] A su vez, el Decreto 2504 de 1998, también vigente para la mencionada época, establecía el orden a tener en cuenta para la provisión definitiva de los empleos de carrera:

Artículo 1º. Modificase el artículo 2º del Decreto 1572 del 5 de agosto de 1998, el cual quedará así: "Artículo 2º. La provisión definitiva de los empleos de carrera se hará teniendo en cuenta el siguiente orden:

1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2. Por traslado de empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, cuando la Comisión Nacional del Servicio Civil así lo ordene.

3. Con el personal de carrera administrativa al cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser incorporado a empleos equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el artículo 135 del presente decreto.

4 Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente de concurso de ascenso.

5. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente resultado de un concurso general.

6. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente de concurso abierto.

En los casos referidos en los numerales 4 y 6, la entidad debe utilizar sus listas de elegibles vigentes, en estricto orden descendente tal como se indica en el artículo 38 de este decreto.

De no darse las circunstancias señaladas en el presente artículo, se realizará el concurso o proceso de selección, de ascenso o abierto, de conformidad con lo establecido en este decreto".

[29] Las anteriores condiciones que hoy se encuentran en la Ley 909 de 2004 en similares términos garantizan la estabilidad laboral de los trabajadores de carrera administrativa ya que establecen 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. Las reglas concretan la estabilidad laboral al otorgar una prevalencia a los derechos de las personas inscritas en la carrera administrativa pero también permiten un margen a la administración pública para que pueda actuar de acuerdo con los principios que la rigen y tales reglas configuran el debido proceso administrativo. La sentencia C-370 de 1999, reiterada en varias oportunidades, dijo al respecto:

“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, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al

desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. (.....)" [30] El derecho a la estabilidad, "no impide que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general." [31] [8] La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, vr.gr. por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, ..., por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores.

Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad meridiana el deber de reparación por parte del Estado, por que " si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado puede en función de la protección del interés general determinar la cantidad de sus funcionarios (arts. 150-7 y 189-14 C.P.), esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, que debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas (C.P. art. 13). Los derechos laborales entran a formar parte del patrimonio y no pueden ser desconocidos por leyes posteriores (art. 58-1 C.P.). Además, las autoridades de la República están obligadas a protegerlos (art. 2 C.P.). Esto armoniza con una de las finalidades del Estado social de derecho: la vigencia de un orden social justo (Preámbulo de la Carta). Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral." [32] El deber de indemnizar encuentra fundamento constitucional, en el hecho de que el empleado público de carrera administrativa "es titular de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, al igual que ocurre con la propiedad privada, según el artículo 58 de la Carta. Por lo tanto, esos derechos no son inmunes al interés público pues el trabajador, como el resto del tríptico económico –del cual forma parte también la propiedad y la empresa- está afectado por una función social, lo cual no implica que la privación de tales derechos pueda llevarse a efecto sin resarcir el perjuicio que sufre su titular en aras del interés público. De allí que, si fuese necesario que el Estado, por razones de esa índole, elimine el empleo que ejercía el trabajador inscrito en carrera, como podría acontecer con la aplicación del artículo 20 transitorio de la Carta, sería también indispensable indemnizarlo para no romper el principio de igualdad en relación con las cargas públicas (art. 13 C.N.), en cuanto aquél no tendría obligación de soportar el perjuicio, tal como sucede también con el dueño del bien expropiado por razones de utilidad pública. En ninguno de los casos la licitud de la acción estatal es óbice para el resarcimiento del daño causado." [33] De otra parte, dicho resarcimiento del daño encuentra también apoyo en el artículo 90 del estatuto superior, que conmina al Estado a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Así las cosas, la indemnización que en la norma acusada se consagra no viola la Constitución, pues constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que el Estado le ocasiona al empleado público perteneciente a la carrera administrativa con ocasión de la supresión del cargo que venía desempeñando, sin interesar que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio." [34] De acuerdo al anterior recuento sobre las reglas establecidas por 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.

Pasa ahora la Sala a reiterar brevemente la jurisprudencia de esta Corte sobre a aplicabilidad del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas.

5. El debido proceso en las decisiones de desvinculación de servidores de carrera en procesos de renovación de la administración pública. Como se reiteró en la sentencia C-297 de 2007 [35] el derecho al debido proceso es aplicable a todas las decisiones administrativas, a pesar de las reglas específicas que rigen dichas actuaciones. En la Sentencia T-653 de 2006 [36] 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 [37] . 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 [38] ." [39] En este contexto, las actuaciones de la administración deben guiarse por los principios de publicidad y legalidad para concretar el derecho a la defensa del administrado. En consonancia, el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo establece respecto de las notificaciones que contienen decisiones sobre intereses particulares que las mismas deben hacerse de manera personal:

"Artículo 44. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita. En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este código." La falta de notificación de una resolución que nombra a una persona en un cargo en una entidad pública o revoca dicho nombramiento vulnera el derecho al debido proceso administrativo toda vez que no permite que el administrado tenga conocimiento de las modificaciones en su situación laboral y tampoco permite que la persona ejerza su derecho a la defensa.

De acuerdo a lo anterior pasa la Sala a verificar si la falta de notificación de una resolución que incorpora a una persona que ostenta derechos de carrera administrativa en una nueva entidad después de la supresión de aquella en la que venía trabajando vulnera el derecho al debido proceso y a la estabilidad laboral.

6. La falta de notificación de una resolución que reincorpora a un trabajador de carrera administrativa en un nuevo cargo de acuerdo a su deseo de ser reincorporado después de la supresión del cargo que ejercía vulnera el derecho al debido

proceso y a la estabilidad laboral.

Mediante el Decreto 1291 de 2003 el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación del INAT. A su vez, mediante Decreto 1300 de 2003 se creo el INCODER, entidad que asumió, entre otras, las funciones del INAT [40] .

De acuerdo a lo determinado en la Ley 493 de 1998, norma vigente para ese momento, el orden de incorporación de servidores de carrera administrativa por supresión de la entidad establecía a la entidad que asume las funciones de la entidad suprimida como la primera opción para incorporar a los servidores que tomaran esa decisión.

[41] De acuerdo a lo anterior, la tutelante, realizó su solicitud de incorporación al INCODER. La entidad, tras verificar la disponibilidad de plazas nombró, mediante Resolución 698 de octubre de 2003, a la señora Martínez Riaño en el cargo de Profesional Especializado código 3010, grado 16, en la oficina de planeación, con sede en Bogotá [42] . Dicha resolución nunca fue notificada a la interesada y dos meses después del nombramiento, mediante Resolución 1067 de diciembre de 2003, la entidad revocó la resolución de nombramiento.

[43] A la Corte no le corresponde verificar la legalidad de los actos administrativos de nombramiento y revocatoria proferidos por el INCODER toda vez que dicha revisión le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, dentro del ámbito constitucional la Sala constata una vulneración al derecho al debido proceso administrativo y a la estabilidad laboral de un trabajador de carrera administrativa cuando el INCODER omitió notificar y posesionar a la tutelante en el cargo en el que había sido nombrada. La falta de notificación generó que la señora Martínez aceptara la indemnización a la que tenía derecho 6 meses después de no haber tenido noticia sobre la incorporación. Por lo tanto, la opción ejercida por la tutelante no era la que deseaba y se ejerció a partir de una situación resultante del desconocimiento del debido proceso administrativo. Si bien esa determinación estaba sujeta a la disponibilidad de vacancias de una entidad recién creada, lo que podía implicar una espera de seis meses sin recibir un sueldo, como efectivamente sucedió asumiendo el costo de no tener un trabajo durante ese lapso de tiempo aun cuando debía velar por cuatro hijos, la entidad verificó su disponibilidad de vacancias y encontró una plaza para la tutelante, en la cual fue nombrada. No obstante, la falta de notificación del acto administrativo correspondiente hizo que la tutelante no se posesionara lo que implica la perdida de los derechos derivados de la carrera administrativa.

La vulneración al derecho al debido proceso de la tutelante por la falta de notificación de la resolución que accedía a la petición de incorporación, 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.

[44] De acuerdo a lo anterior, la entidad deberá analizar la solicitud de incorporación de la señora Martínez Riaño y de encontrar que existe una plaza disponible en un cargo mayor o equivalente al que venía desempeñando deberá incorporarla a la entidad. De no existir una plaza disponible equivalente o superior a la que venía ejerciendo en el INAT porque no existen vacantes o porque todos los cargos equivalentes o superiores al de la señora Martínez se están ejerciendo por personas que se encuentran inscritas en la carrera administrativa se la deberá proveer con el próximo cargo vacante.

Siguiendo la posición adoptada para casos análogos por esta Corte, en la medida en que la orden de incorporación comporta dejar sin efectos la indemnización por supresión del cargo de la actora, en virtud de la cual ella recibió en su oportunidad, la indemnización prevista en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, habrá lugar a compensaciones, teniendo en cuenta los dineros por ella dejados de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculada con violación de sus derechos fundamentales y que habida cuenta del monto de la indemnización, puede resultar un saldo a favor de la administración [45] .

Como quiera que producto de tales compensaciones puede resultar un remanente a favor de la entidad, ésta deberá ofrecer a la interesada la posibilidad de realizar abonos parciales mensuales, durante su permanencia en la institución, siempre tomando en cuenta que el monto no afecte el mínimo vital y la subsistencia digna de ella y de su familia debiéndole informar además, el valor y el término durante el cual se llevarán a cabo tales descuentos.

III. DECISION En mérito de lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- REVOCAR la decisión del dieciocho (18) de diciembre de dos mil seis (2006) proferida por el Tribunal Superior del Distrito de Barranquilla, Sala Laboral que confirmó la decisión del Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Barranquilla del veintiséis (26) de octubre de dos mil seis (2006) que declaró improcedente la acción de tutela.

SEGUNDO.- CONCEDER la protección de los derechos de petición, debido proceso administrativo y estabilidad laboral de la tutelante y ORDENAR al INCODER la incorporación de la señora Esperanza Martínez Riaño en su planta de personal. En el evento en que no exista una plaza disponible equivalente o superior a la que venía ejerciendo en el INAT porque no existen vacantes o porque todos los cargos equivalentes o superiores al de la señora Martínez están siendo ejercidos por personas que se encuentran inscritas en la carrera administrativa, se la deberá proveer con el próximo cargo vacante que cumpla con las condiciones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- En la medida en que haya lugar a compensaciones conforme se indicó en la parte motiva de esta providencia, en caso de que se presenten remanentes a favor del INCODER éste deberá ofrecer a la interesada la posibilidad de realizar abonos parciales mensuales, durante su permanencia en la institución, siempre tomando en cuenta que el monto no afecte el mínimo vital y la subsistencia digna de ella y de su familia. El INCODER deberá informarle a la señora Martínez Riaño cuál sería el resultado preciso de las compensaciones a efectuar (valor y duración), para que ella pueda optar por no aceptar la oferta de reintegro o reincorporación.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General [1] Folio 9, C.2.

[2] Folio 10, C.2. La tutelante fue notificada de la anterior decisión mediante oficio 275 del 24 de junio de 2003. [3] Folio 11, C.2. [4] Folio 13, C.2.

[5] Folios 14-15, C.2. [6] Folios 14-15, C.2. [7] Folios 14-15, C.2. [8] Folio 15, C.2. [9] Folio 27, C.2. [10] Folio 32, C.2. [11] Folios 49-50, C.2.

[12] Ver, entre otras, las sentencias: T-012 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, T-079 de 2001, T-116 de 2001, T-129 de 2001, T-396 de 2001, T-418 de 2001, T-463 de 2001, T-537 de 2001, T-565 de 2001, T-1089-01.

[13] Corte Constitucional, sentencia T-1089 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también las sentencias T-219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz, T-249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo;

T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero. [14] Sentencia T-377 de 2000 MP: Alejandro Martínez Caballero. [15] Reiterado en sentencia T-1089-01 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

[16] Sentencia T-219-01 MP: Fabio Morón Díaz. [17] Sentencia T-249-01 MP: José Gregorio Hernández Galindo. [18] Folios 17-18, C.2. [19] Sentencia C-079 de 2007 MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

[20] 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.

[21] 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.

[22] Sentencia T-131 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa: "De otra parte, la Corte Constitucional ha manifestado que todos los concursos para proveer cargos públicos deben ser abiertos, con el fin de garantizar el derecho de todos los ciudadanos de acceder a ellos en igualdad de condiciones. (…)" [23] Constitución Política.

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. [24] Constitución Política.

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

[25] Sentencia T-375 de 2002 MP: Álvaro Tafur Galvis. [26] Sentencia C-527 de 1994 MP: Alejandro Martínez Caballero. [27] Sentencia T-375 de 2002 MP: Álvaro Tafur Galvis.

[28] La anterior norma fue derogada por la Ley 909 de 2004 que en lo pertinente establece: “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.

Parágrafo 1º. Para los efectos de reconocimiento y pago de las indemnizaciones de que trata el presente artículo, el tiempo de servicios continuos se contabilizará a partir de la fecha de posesión como empleado público en la entidad en la cual se produce la supresión del empleo.

No obstante lo anterior, cuando el cargo que se suprime esté siendo desempeñado por un empleado que haya optado por la reincorporación y haya pasado a este por la supresión del empleo que ejercía en otra entidad o por traslado interinstitucional, para el reconocimiento y pago de la indemnización se contabilizará además, el tiempo laborado en la anterior entidad siempre que no haya sido indemnizado en ella, o ellas.

Para lo establecido en este parágrafo se tendrán en cuenta los términos y condiciones establecidos en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2º. La tabla de indemnizaciones será la siguiente: 1. Por menos de un (1) año de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salarios.

2. Por un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5) cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año; y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.

3. Por cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10) cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y veinte (20) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.

4. Por diez (10) años o más de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y cuarenta (40) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.

Parágrafo 3º. En todo caso, no podrá efectuarse supresión de empleos de carrera que conlleve el pago de la indemnización sin que previamente exista la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de tales indemnizaciones.

Artículo 45. Efectos de la incorporación del empleado de carrera administrativa a las nuevas plantas de personal. Cuando la incorporación se efectúe en un empleo igual no podrán exigirse requisitos distintos a los acreditados por los servidores

al momento de su inscripción o actualización en el Registro Público de Carrera Administrativa en el empleo suprimido. Cuando la incorporación se realice en un empleo equivalente, deberán acreditarse los requisitos exigidos por la entidad que esté obligada a efectuarla, de conformidad con el manual específico de funciones y requisitos de la misma.

[29] El Decreto vigente que reglamente la Ley 909 de 2004 en lo pertinente establece: "Artículo 7°. La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden:

7.1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por autoridad judicial. 7.2. Por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

7.3. Con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a empleos iguales o equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el presente decreto y de acuerdo con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

7.4. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente para el cargo y para la entidad respectiva.

7.5. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles vigente, resultado de un concurso general.

7.6. Con la persona que haga parte del Banco de Lista de Elegibles, de acuerdo con el reglamento que establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Si agotadas las anteriores opciones no fuere posible la provisión del empleo deberá realizarse proceso de selección específico para la respectiva entidad." [30] Sentencia C-370 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[31] Sentencia C-527de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero. [32] Sentencia C-613 de 1994 MP: Alejandro Martínez Caballero. [33] Sent. C-479 de 1992 MP: José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, reiterada en C-104 de 1994, C-527 de 1994, C-96 de 1995, C-522 de 1995, entre otras.

[34] Sentencia C-370 de 1999 MP Carlos Gaviria Díaz. La sentencia T-478 de 2006 MP: Manuel José Cepeda Espinosa reiteró lo dicho en la sentencia T-876 de 2004 MP: Alfredo Beltrán Sierra sobre el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos inscritos en carrera administrativa que trabajaban en entidades en proceso de renovación de la administración pública:

" «En términos generales, cuando se habla de estabilidad laboral, debe entenderse que se trata de una garantía, que dadas ciertas condiciones se consagra a favor del trabajador, en el sentido de que pueda éste permanecer en el cargo en el cual se desempeña y recibir los beneficios y prestaciones que legalmente le correspondan, aún en contra de la voluntad de su empleador.

Para la Corte, es diferente la estabilidad laboral que tiene un empleado de carrera, a la estabilidad laboral que pueda tener quien ocupa un cargo de libre nombramiento y remoción. Al respecto, se ha afirmado:

"Los que ocupan cargos de carrera administrativa, por haberse vinculado mediante calificación de méritos, tienen una estabilidad laboral mayor que la de los servidores que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción; ésta se traduce en la imposibilidad que tiene el ente nominador de desvincularlos por razones distintas a las taxativamente previstas en la Constitución y la Ley.

En cambio, la estabilidad de los servidores que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción es, por así decirlo, más débil, ya que pueden ser separados del mismo por voluntad discrecional del nominador, según lo exijan las

circunstancias propias del servicio. Aunque a la luz de la Constitución y la jurisprudencia, se trata de un régimen excepcional, debido al grado de flexibilidad y a la preeminencia del factor discrecional que reposa en cabeza del nominador, el régimen legal tiene previsto un control judicial de los actos de desvinculación para evitar posibles abusos de autoridad.

No obstante, cabe aclarar que la estabilidad laboral de un funcionario que ocupa un cargo de carrera administrativa no se reduce por el hecho de que se encuentre en provisionalidad. La Administración sólo podría desvincularlo por motivos disciplinarios o porque se convoque a concurso para llenar la plaza de manera definitiva, con quien obtuvo el primer lugar.

] Lo anterior no significa que frente a un proceso de reestructuración, no pueda separarse a un trabajador de su empleo; el derecho a permanecer en un puesto determinado, a estar vinculado a cierta institución o a ejercer la actividad laboral en un sitio específico, no constituyen propiamente derechos fundamentales, sino atribuciones derivadas del derecho al trabajo que, en principio, no son amparables por vía de tutela.

[34] [24] Sin embargo, es la propia Constitución, la que exige que se respeten los derechos y las garantías de los trabajadores. Así por ejemplo, el artículo 25 de la Carta, consagra la protección especial, a cargo del Estado, de las distintas modalidades laborales, lo que impide que, bajo la excusa de la reestructuración, liquidación, supresión, tecnificación o cambio de propietarios de las empresas, estos derechos se vean desconocidos o disminuidos.

A su vez, el artículo 53 C.P., señala que “la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.»

” [35] Sentencia C-279 de 2007 MP: Manuel José Cepeda Espinosa. [36] Sentencia T-653 de 2006 MP: Humberto Sierra Porto. [37] 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”.

[38] 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”.

[39] Sentencia T-653 de 2006 MP: Humberto Sierra Porto. [40] Decreto 1300 de 2003. “Considerando (…) Que dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional ordenó la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, razón por la cual se hace necesario crear una entidad de Desarrollo Agropecuario y Rural que cumpla con los objetivos de las entidades suprimidas.

[41] Ley 443 de 1998. Artículo 39. Artículo 39. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para la incorporación de que trata este artículo se trata este artículo se tendrán en cuenta las siguientes reglas: 1. La incorporación se efectuará, dentro de los seis meses siguientes a la supresión de los cargos, en empleos de carrera equivalentes que estén vacantes o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal, en el siguiente orden:

1. En las entidades en las cuales venían prestando sus servicios, si no hubieren sido suprimidas. 2. En las entidades que asuman las funciones de los empleos suprimidos.

3. En las entidades del sector Administrativo al cual pertenecían las entidades, las dependencias, los empleos o las funciones suprimidos. 4. En cualquier entidad de la Rama Ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

2. La incorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño de los respectivos empleos exigidos en la entidad obligada a efectuarla.

3. La persona así incorporada continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión de su empleo y le será actualizada su inscripción en la carrera.

4. De no ser posible ser posible la incorporación dentro del término señalado, el exempleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de la indemnización.

Parágrafo 1°. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no huno supresión efectiva de éstos.

Parágrafo 2°. En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo y tendrá los mismos efectos jurídicos de una conciliación.

[42] Folio 12, C.2. Resolución 698 de 3 de octubre de 2003. “Considerando (…) Que en virtud de lo establecido en el artículo Primero del Decreto No. 1683 del 2003, la señora Esperanza Martínez Riaño, identificada con cédula de ciudadanía No. 51.732.263, entre otros, fue retirada del servicio como consecuencia de la supresión del cargo de Profesional Universitario Código 3020 Grado 10 que venía desempeñando en calidad de titular y en el cual ostentaba derechos de carrera administrativa, en el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT- En Liquidación.

Que de conformidad con lo establecido en el Artículo 39 de la Ley 443 de 1998, y en concordancia con lo contemplado en el Artículo 6, del Decreto 2504 de 1998, la señora Esperanza Martínez Riaño, manifestó al Gerente Liquidador del INAT- En Liquidación, mediante comunicación de fecha 25/06/2003, dentro del plazo establecido en el artículo 45 del Decreto 1568 de 1998, su decisión de optar por la incorporación en un empleo equivalente.

Que mediante Decreto No. 1300 del 21 de mayo de 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- y se determinó su estructura.

Que mediante decreto No. 1517 del 6 de junio del 2003, se estableció la Planta de Personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.- Que una vez analizado el perfil del cargo que a la fecha de supresión venía desempeñando la señora Esperanza Martínez Riaño, frente al cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 16, creado mediante Decreto No. 1517 del 2003, y asignado a la Oficina Asesora de Planeación, con sede en Bogota, se pudo establecer que las funciones, los requisitos mínimos establecidos en los respectivos manuales de funciones, así como las asignaciones básicas mensuales asignadas a cada cargo, cumplen con las condiciones establecidas en el Decreto No. 1173 de 1999 para ser considerados como Empleos Equivalentes.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 3200 del 27 de diciembre del 2002, el Subgerente Administrativo y Financiero del INCODER, certificó la existencia de apropiación presupuestas disponible para amparar la provisión del cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 16 en la Oficina Asesora de Planeación –con sede en Bogotá.

RESUELVE Artículo Primero.- Incorporar a la Planta de Personal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, establecida mediante Decreto No. 1517 del 6 de Junio de 2003, a Esperanza Martínez Riaño, identificada con cédula de ciudadanía No.

51.732.263, en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 16 en la Oficina Asesora de Planeación, con sede en Bogotá, con una asignación básica mensual de $ 1.551.384.

(…)" [43] Folio 14, C.2. Resolución 1067 de 3 de octubre de 2003. "Considerando: Que mediante Resolución 698 del 03 de octubre de 2003 se incorporó en la planta de Personal Global del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER a la señora Esperanza Martínez Riaño, identificada con cédula de ciudadanía 51.732.263 de Bogotá, en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 grado 16 de la Oficina Asesora de Planeación, con sede en Bogotá.

Que la citada resolución no fue posible comunicarla a la señora Esperanza Martínez Riaño, por cuanto el cargo para el cual fue nombrada era para un profesional Especializado y la Señora Esperanza Martínez Riaño era titular de un cargo como Profesional Universitario, el cual para efectos de nombramiento de incorporación no es equivalente.

Que el Artículo 45 del Decreto Reglamentario 1950 de 1973, establece: "La autoridad Nominadora podrá o deberá, según el caso, modificar, aclarar, sustituir, revocar o derogar una designación." RESUELVE Artículo Primero.- revocar en todas sus partes el contenido de la Resolución No. 698 del 03 de octubre de 2003, por medio de la cual se incorporó en la Planta de Personal Global del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, a la señora Esperanza Martínez Riaño, identificada con cédula de ciudadanía No.

51.732.263 de Bogotá en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 16 de la Oficina Asesora de Planeación, con sede en Bogotá. Artículo Segundo. La presente resolución rife a partir de la fecha de su expedición Comuníquese y cúmplase.

[44] 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) [45] En la sentencia SU-388 de 2005 (MP: Clara Inés Vargas Hernández) se estableció una fórmula de pagos de acreencias laborales que garantizan la protección de los derechos fundamentales para los casos de indemnizaciones por supresión de cargos en procesos de reestructuración de entidades del orden nacional en el programa de renovación de la administración. Se dijo: "En el evento en que le haya sido cancelada una indemnización al accionante, como la indemnización tiene como fundamento la desvinculación del peticionario, al quedar sin efecto el acto de desvinculación sucederá lo mismo con la indemnización habiendo lugar -entonces- a restituciones y compensaciones mutuas. En la medida en que la restitución inmediata de dicha indemnización podría no resultar posible por haberse dispuesto de la

misma por parte del accionante, una vez se lleve a cabo el cruce de cuentas, en caso de resultar saldos a favor de la entidad accionada, ésta deberá ofrecer facilidades de pago que garanticen la subsistencia digna del accionante, en los términos esbozados en la Sentencia SU-388 de 2005. De esta forma, es preciso tener en cuenta tres eventos diferentes en los cuales pueden operar las compensaciones o restituciones que fueren necesarias:

· En un primer momento, a la fecha del reintegro efectivo del accionante, la empresa procederá a la compensación de los valores adeudados por concepto de salarios y prestaciones con el monto de la indemnización efectuada, a fin de determinar si quedan saldos a favor de la entidad o por el contrario le corresponde hacer un pago suplementario.

· En un segundo momento, en el evento en que existieren créditos pendientes a favor de la empresa, el peticionario podrá hacer abonos parciales desde el momento del reintegro y durante su permanencia en la entidad, para lo cual Telecom debe ofrecerle facilidades de pago de manera que no afecte su mínimo vital y su subsistencia en condiciones dignas.

Por último, si todavía quedaren saldos pendientes con la entidad llegado el día de la terminación de la empresa y la desvinculación definitiva del actor, en ese momento habrá lugar a las restituciones y compensaciones mutuas que hasta entonces estuvieren pendientes.”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 13 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.