

Sentencia T-144/02

INDEMNIZACION POR SUPRESION DEL CARGO-Controversia de carácter legal

Referencia: expediente T-501343

Peticionarios: Olivia Alvarez y otros

Procedencia: Juzgado Promiscuo Municipal de San Sebastián de Buenavista

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil dos (2002).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra quien la preside, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juez Promiscuo Municipal de San Sebastián de Buenavista y el Juez Unico Civil del Circuito de El Banco, en la tutela instaurada por Oliva Alvarez y otros contra el municipio de San Sebastián de Buenavista.

I. ANTECEDENTES

HECHOS

1. Con base en unas autorizaciones extraordinarias, otorgadas por el Concejo Municipal de San Sebastián de Buenavista (Magdalena), mediante Acuerdo # 4 de 2001, el Alcalde de dicha localidad, el 30 de mayo de 2001, procedió a reestructurar la planta de personal para la “racionalización del gasto de funcionamiento”.
2. Para tal efecto expidió el Decreto #102 que señaló una planta de personal de 39 empleados y 120 maestros, integrada así: En el despacho del alcalde: alcalde, el jefe de presupuesto y el jefe de personal. En la secretaría administrativa: el secretario

administrativo, dos auxiliares de servicios generales, un auxiliar de secretaría administrativa, un operador de equipos de computación, un auxiliar de mensajería y un celador. En la secretaría de planeación municipal: el secretario de planeación y un profesional de diseños y proyectos. En inspección de policía: un inspector central, un secretario y cuatro corregidores. En la Tesorería Municipal: el tesorero general, un secretario auxiliar, un auxiliar contable, un auxiliar de recaudo. En programas sociales: Un subsecretario. En la Secretaría de Educación: el secretario de educación, un secretario auxiliar y ciento veinte maestros. En la Comisaría de Familia: un comisario de familia y un secretario auxiliar. En el Instituto de Recreación y Deportes: un director y un secretario. En el Instituto de Cultura: un director y un secretario. En la UMATA: un director, un profesional universitario y un secretario. En la administración de servicios públicos: un administrador, un liquidador de recaudo y un operador de equipos de bombeo.

3. Cinco funcionarios, OLIVIA ALVAREZ MORA (secretaria auxiliar servicios públicos, grado 04, código 565), ODALIS VILLEGAS (promotora de programas sociales, grado 02, código 605), ALEJANDRO FIDEL PEDROZO (secretario de la secretaría de planeación municipal), NIDIA DOVALES CUETO (bibliotecaria municipal, grado 03, código 605) y MILENA MONTES GUARDIAS (secretaria de núcleo, grado 03, código 540), que desde años antes venían desempeñando sus funciones en dicho Municipio, fueron retirados de los cargos que desempeñaban, a partir del 1 de junio de 2001, con fundamento en que los cargos habían sido suprimidos, en virtud de la aludida reestructuración.

4. La jefe de oficina de personal del municipio les envió las respectivas comunicaciones de desvinculación, refiriéndose al decreto de la Alcaldía 102 de 30 de mayo de 2001 que creó la planta de personal. En la comunicación se les dice que se les tramitará la indemnización, sin hacer mención al derecho preferencial a ser incorporados a empleos equivalentes. Las cinco personas antes mencionadas afirman que estaban en la carrera administrativa, habían sido inscritas en el escalafón desde años antes y habían sido calificadas el 15 de marzo de 2001 con nota “satisfactoria”; luego, según ellas, podían invocar el derecho a ingresar.

5. Con el objetivo de defender su derecho a la opción preferente de continuar en el servicio por ser funcionarios de carrera, OLIVIA ALVAREZ MORA , ODALIS VILLEGAS, ALEJANDRO FIDEL PEDROZO, NIDIA DOVALES CUETO y MILENA MONTES GUARDIAS, en escritos dirigidos al Alcalde Municipal de San Sebastián, pidieron ser incorporados en la

nueva planta de personal (escritos presentados el 7 de junio de 2001). También solicitaron que se les expidieran documentos que les permitieran informarse adecuadamente sobre el procedimiento efectuado para el retiro (escritos de 13 de junio de 2001). El Alcalde ni los reintegró ni les entregó la documentación pedida.

7. También dicen que en la nueva planta de personal existen cargos equivalentes y los enuncian así: “en el despacho de la Alcaldía, Secretaría Administrativa (1) Auxiliar de Secretaría administrativa, (1) operador de equipo de computación; en Tesorería (1) Secretario Auxiliar, (1) Auxiliar de Recaudo; en Secretaría de educación, (1) un secretario auxiliar; en Secretaría de Salud (1) Secretario Auxiliar; en Instituto de Cultura (1) Secretario. Es decir, siete cargos que consideran son equivalentes o similares a los que venían desempeñando quienes instauraron la tutela.

8. Las citadas personas: OLIVIA ALVAREZ MORA , ODALIS VILLEGAS, ALEJANDRO FIDEL PEDROZO, NIDIA DOVALES CUETO y MILENA MONTES GUARDIAS, consideran que se les ha violado el debido proceso, el derecho al trabajo, la estabilidad laboral y el derecho de petición y por lo tanto instauraron acción de tutela para que “se nos conceda la reincorporación en la nueva planta de personal en cargos equivalentes a los que veníamos desempeñando en las diversas dependencias de la Alcaldía Municipal”.

PRUEBAS

En las dos instancias se aportaron las siguientes pruebas:

1. Resoluciones de la Comisión Seccional del Servicio Civil ordenando inscribir en el escalafón de la carrera a las personas que instauraron la tutela
2. Calificaciones hechas a los peticionarios, en la respectiva evaluación. Obtuvieron nota satisfactoria (650 puntos).
3. Oficios comunicando la supresión del empleo a Nidia Novales Cueto, Milena Montes Guardias, Olivia Alvarez Mora, Alejandro Fidel Pedrozo Hernández, Odalis Villegas Vega. Tienen fecha junio 1 de 2001, están firmados por el Jefe de la oficina de personal. Se les advierte que el cargo fue suprimido y se tramitará la indemnización correspondiente.
4. Peticiones hechas por los interesados , para que se les diera información sobre

algunos aspectos fácticos y jurídicos que les permitiera reclamar por la supresión de cargos que ejercían en la Alcaldía.

5. derechos de petición formulados por Nidia Novales Cueto, Milena Montes Guardias, Olivia Alvarez Mora, Alejandro Fidel Pedrozo Hernández, Odalis Villegas Vega, solicitando ser incorporados en la nueva planta de personal. Presentadas las solicitudes el 7 de junio de 2001.

6. Decreto 102 de 30 de mayo de 2001, de la Alcaldía Municipal de Buenavista que establece la nueva planta de personal de la administración municipal. En el artículo 4° expresamente se dice: “Los empleados de carrera administrativa a quienes se les suprima el cargo en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° del presente Decreto, tendrán derecho a la indemnización de conformidad con lo dispuesto en la ley 443 de 1998, el decreto reglamentario 1572 de 1998 y el decreto 1173 de 1999, con sujeción al procedimiento del decreto 1568 de 1998”.

7. Petición del 20 de junio de 2001, firmada por los cinco tutelantes, solicitando la incorporación a la nueva planta de personal.

8. Informe del Alcalde Municipal de San Sebastián de Buenavista, dirigido al juez de tutela, diciendo que la modificación de la planta de personal y la consecuente supresión de cargos, se basó en normas legales y constitucionales, previa consulta al departamento administrativo de la función pública; que se indemnizó a las cinco personas que instauran la presente tutela. Agrega que dos de los peticionarios ya habían perdido los derechos de carrera administrativa: Milena Montes Guardia porque estaba en comisión para ocupar un cargo de libre nombramiento y remoción durante tres años (obra el decreto 029/98, sobre nombramiento en comisión); Alejandro Fidel Pedrozo porque se le adelanta una investigación disciplinaria (está la constancia de la Personería sobre la investigación).

9. Las proyecciones de las liquidaciones de indemnización, hechas por la Jefe de Recursos Humanos y referentes a las cinco personas retiradas.

PROVIDENCIAS OBJETO DE REVISION

En primera instancia conoció el Juez Promiscuo Municipal de San Sebastián de Buenavista.

Dictó sentencia el 10 de julio de 2001. Negó por improcedente la tutela y entre los razonamientos esgrimidos figura el siguiente: “De las pruebas obrantes en el informativo y de las normas y jurisprudencias relacionadas anteriormente se concluye que el fin perseguido por la administración era el reajuste de la planta de personal para que ésta se adecuara a los nuevos rubros presupuestales que se vieron reducidos por culpa del ajuste fiscal, gracias al decreto 94 de 1998.”

El Juez Unico Civil del Circuito de El Banco, como juez de segunda instancia confirmó la decisión del a-quo mediante sentencia de 6 de agosto de 2001 por razones similares a las expuestas por el mismo Juez Promiscuo Municipal de San Sebastián.

TRAMITACION EN LA CORTE CONSTITUCIONAL

Esta Sala de Revisión consideró indispensable poner en conocimiento de quienes eventualmente podrían tener interés en la presente tutela la existencia de ésta, a fin de evitar cualquier posible nulidad. Se comisionó al Juez Promiscuo Municipal de San Sebastián de Buenavista para tal efecto.

Igualmente la Sala ordenó unas pruebas que arrojaron la siguiente información:

1. El Acuerdo del Concejo Municipal #4/2001. Autorizó la reestructuración de la planta de personal en la Alcaldía de San Sebastián, tanto de la administración central como descentralizada. La reestructuración se realizó con base en el mencionado Acuerdo.
2. Obran en autos los decretos 099 y 102 de 2001 sobre manual de funciones y asignaciones civiles. En el Manual de funciones y procedimiento no aparecen los cargos que desempeñaron OLIVIA ALVAREZ MORA , ODALIS VILLEGAS, ALEJANDRO FIDEL PEDROZO, NIDIA DOVALES CUETO y MILENA MONTES GUARDIAS por supresión de los mismos.
3. El Alcalde afirma que no se ha contratado personal supernumerario a partir de junio de 2001 y que, por el contrario, se han dado por terminadas 60 órdenes de prestaciones de servicio. La información que da el Alcalde Municipal de San Sebastián sobre la razón por la cual no les dio a OLIVIA ALVAREZ MORA , ODALIS VILLEGAS, ALEJANDRO FIDEL PEDROZO, NIDIA DOVALES CUETO y MILENA MONTES GUARDIAS el derecho preferencial a ser incorporados en la nueva planta de personal en cargos equivalentes a los que

desempeñaban es que no reunían los requisitos y que los extrabajadores optaron por recibir la indemnización.

4. En cuanto a los requisitos que deben llenar los empleos nuevos, no existe en el expediente prueba que permita concluir si son funciones similares a las que tenían los tutelantes.

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta Corte es competente para revisar el fallo de tutela de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el decreto 2591 de 1991; así mismo por la selección del respectivo expediente.

TEMAS JURIDICOS

Existe una controversia entre el Alcalde de San Sebastián de Buenavista quien con motivo de una reestructuración de personal suprimió unos cargos y ordenó indemnizar a los afectados y cinco exempleados que consideran tener derecho a la siguiente opción: ser reubicados en cargos similares a los suprimidos o ser indemnizados. Solicitaron, por tutela, que se los reubique, porque fue la opción que escogieron, no obstante haber recibido la indemnización (como lo afirma el Alcalde).

Como la procedencia de la acción está limitada por el inciso 3° del artículo 86 de la C.P.: “Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”; se impone analizar en el presente caso la subsidiariedad de la tutela. Para estos efectos se reiterará la jurisprudencia de la Corte sobre no procedencia de la tutela cuando existe un medio ordinario de protección de los derechos fundamentales invocados como violados.

Procedibilidad de la tutela

El artículo 86 de la Constitución política le otorga a la tutela una naturaleza subsidiaria. Por eso, en principio, no está llamada a prosperar cuando existen otros medios ordinarios de defensa judicial. La Corte ha señalado al respecto:

“...No es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales....” (Sentencia C-543/92. M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

En la T-253/94 la Corte Constitucional expresó que “De acuerdo con los parámetros establecidos por el artículo 86 del Estatuto Superior, la tutela presenta como características fundamentales la de ser un mecanismo inmediato o directo para la debida protección del derecho constitucional fundamental violado; y la de ser subsidiaria, esto es, que su implementación solamente resulta procedente a falta de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable¹.”

En reciente sentencia, T-033/20022, se hizo un estudio sobre el tema de la procedibilidad de la tutela. Se reiterará, por lo tanto, la jurisprudencia contenida en dicho fallo:

Los citados instrumentos jurídicos se ejercen ante la jurisdicción contencioso administrativa, la cual tiene como objeto primordial, previa solicitud del interesado, efectuar la revisión de legalidad de todos los actos administrativos, a la vez que repara los daños sufridos por los particulares.

De suerte que “... ante acciones instauradas respecto de actos administrativos, el juez de tutela no puede asumir la facultad que le confiere la norma mencionada como una autorización de la ley para sustituir al Contencioso Administrativo en la definición sobre la validez de aquellos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción...” (Sentencia T-203/93. M.P. José Gregorio Hernández).

No obstante, la Corte ha sostenido que, a aún a pesar de existir otros mecanismos de

defensa judicial, la realidad formal de estos, no implica por sí mismo que la tutela deba ser decretada improcedente.

Así lo sostuvo en la Sentencia SU.961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), al considerar que: "...en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral...", en este caso, es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo eficaz e idóneo de protección de los derechos fundamentales.

".....

"De acuerdo con esta característica, la Corte concluye que: "...si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543 de 1992), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión..."⁴.

CASO CONCRETO

1. En San Sebastián de Buenavista se efectuó en el año 2001 una reestructuración de la planta de personal municipal. El Concejo le dio facultades al alcalde para que lo hiciera. El 30 de mayo de dicho año, mediante decreto 102 de la Alcaldía, se dispuso cuáles eran los cargos que quedarían y las asignaciones respectivas. Numerosos empleados inscritos en la

carrera administrativa y personas que laboraban con contrato de prestación de servicios quedaron por fuera de la planta de personal. Dentro de ellas los cinco exfuncionarios que presentan la tutela.

2. En el artículo 4° del decreto 102, proferido por la Alcaldía, se indicó que aquellos empleados de carrera administrativa a quienes se les suprimiría el cargo, se los indemnizaría. No se dispuso en el Decreto que se establecía la opción para ser incorporados a cargos similares. El alcalde sostiene que dos de los funcionarios que instauran la tutela ya no gozaban de protección dentro de la carrera administrativa y que son seis los meses de plazo para la reincorporación y cita la ley 443 de 1998. En todo caso, no hay prueba de que contra el decreto se hubiere interpuesto acción alguna ante la jurisdicción contencioso administrativa por la omisión de no estipularse la alternativa.

3. Los tutelantes invocan las siguientes normas: decreto 1572/98, decreto 2504/98, decreto 1173/99. Dicen tales normas que cuando hay supresión de un cargo público, los empleados de carrera tienen la opción de ser reubicados en un cargo similar o de ser indemnizados. El trámite consiste en que el empleado, si lo estima a bien, expresa la opción de reubicación, en un término de cinco días hábiles contados a partir del retiro. El nominador ubicará al peticionario en el cargo equivalente, si hubiere vacante, en el término de diez días. Si eso no ocurre, en un término de diez días el aspirante puede reclamar ante la Comisión de Personal.

4. Como se aprecia, hay discrepancia sobre interpretación de normas de rango legal. En este caso, el jefe de la entidad reconocería la indemnización mediante acto administrativo debidamente motivado contra el cual cabe el recurso de reposición. Uno de los eventos para reconocer la indemnización es cuando pasados seis meses no hubiere sido posible la incorporación. Es decir que se debe esperar seis meses, el acto que reconoce la indemnización debe ser motivado, cabe la reposición y por supuesto es susceptible de acción contencioso administrativa.

5. En el caso objeto de este fallo, el primero de junio de 2001 se les notificó a OLIVIA ALVAREZ MORA , ODALIS VILLEGAS, ALEJANDRO FIDEL PEDROZO, NIDIA DOVALES CUETO y MILENA MONTES GUARDIAS, que habían sido suprimidos los cargos que venían desempeñando y que se procedería al trámite de la indemnización. Los afectados no

interpusieron recurso, ni la determinación de la indemnización ha sido motivo de acción contencioso administrativa.

6. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, esas personas expresaron por escrito que optaban por ser reincorporados a empleos equivalentes. Según las normas, el alcalde debe incorporar al interesado en el término de diez días si hay vacante en cargo equivalente. No aparece en el expediente respuesta del alcalde. Sin embargo, los propios interesados en escrito de junio 20 de 2001 se refieren a “lo expresado por usted en contestación a nuestra solicitud”. Haya o no habido contestación, lo concreto es que la alcaldía hizo la liquidación de indemnización y que el Alcalde le informó a la Corte Constitucional que los tutelantes recibieron la indemnización y que están “Los números y valores de los cheques recibidos por los accionantes aparecen relacionados en las facturas de pago con sus respectivas firmas de recibido a satisfacción”. Los interesados tenían el recurso de reposición contra el acto de liquidación. En el expediente sólo hay prueba de una “Proyección de liquidación”, pero no del acto administrativo propiamente dicho.

7. Tampoco aparece reclamo alguno ante la Comisión de Personal o ante otro funcionario. Se afirma que no existe en el Municipio dicha Comisión. Sin embargo, la Corte no puede pronunciarse sobre los efectos de la falta de dicha Comisión.

8. OLIVIA ALVAREZ MORA , ODALIS VILLEGAS, ALEJANDRO FIDEL PEDROZO, NIDIA DOVALES CUETO y MILENA MONTES GUARDIAS instauraron la tutela el 29 de junio de 2001, pidiéndole al Juez la reincorporación a la nueva planta de personal. Como se aprecia no había transcurrido un mes desde el retiro cuando ya se presentó la tutela. Hay norma que indica que “Cuando al vencimiento de los seis meses de que trata el artículo 39 de la ley 443 de 1998 no hubiere sido posible su incorporación en un empleo equivalente al suprimido”, se expedirá un acto administrativo debidamente motivado que ordena reconocer y pagar la indemnización. Es decir que la administración tenía también ese término de seis meses y no había fenecido al presentarse la tutela. El juez de tutela no es competente para suplir todas las etapas administrativas.

En conclusión, la tutela no prospera en el presente caso porque no se utilizaron las acciones y recursos legales para la protección de los derechos presuntamente violados. Además, si bien no hay prueba documental de que ya se los hubiera indemnizado a las cinco personas

que instauran la tutela, de todas maneras, cuando se interpuso la tutela no habían transcurrido los seis meses. Como se afirma que la indemnización ya se pagó, los interesados, si no estaban de acuerdo con ella, deberían haber interpuesto recursos contra el acto administrativo que hizo la liquidación de la indemnización. Y, si ya se recibió la indemnización (que es una de las opciones) no se ve razón alguna para que se considere que se han violado derechos fundamentales. Si se insiste en la otra opción, se debe acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para que resuelva esta controversia de carácter simplemente legal.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR, por las razones expuestas en el presente fallo, la sentencia del Juez Unico Civil del Circuito de El Banco, de 6 de agosto de 2001, que a su vez había confirmado la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Sebastián de Buenavista.

SEGUNDO. Por Secretaria, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-001/92, T-003/92, T-007/92 y T-404/92, entre otras.

2 M.P. Rodrigo Escobar Gil

3 Corte Constitucional. Sentencia T-383 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

4 Sentencia SU-961 de 1999.M.P.Vladimiro Naranjo Mesa. Subrayado por fuera del texto original.