

Sentencia T-464/15

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

DEFECTO SUSTANTIVO EN RELACION CON ALCANCE DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Caso de funcionarios públicos desvinculados de sus cargos que demandaron en procesos de nulidad y restablecimiento oficios de comunicación de supresión del cargo

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Definición

Este defecto consiste en una imprecisión judicial que afecta directamente el derecho fundamental al debido proceso del accionante, quien a su vez puede ver afectado su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Se presenta por un análisis errático cuando el juez actúa al margen o claramente apartado del procedimiento establecido para el asunto que se analiza. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la existencia de este tipo de defecto judicial cuando los jueces se apartan del precedente fijado por las altas cortes. Al respecto, ha sostenido que todas las decisiones judiciales se encuentran sometidas a observar la jurisprudencia vigente de los órganos de cierre o, de lo contrario, en principio resultarían arbitrarias, pues si bien los jueces cuentan con autonomía judicial, no pueden desconocer las decisiones regladas que estructuran la interpretación judicial dentro de un Estado Social de Derecho.

EXCESO RITUAL MANIFIESTO Y DEFECTO PROCEDIMENTAL

Los jueces de instancia incurrieron en un exceso ritual manifiesto al inobservar las constantes razones presentadas por la accionante contra el acto administrativo principal que la retiró del cargo, del cual intentó desvirtuar su contenido al sostener que se encontraba fundado en estudios técnicos que no reunían los requisitos de ley. Como quedó expuesto anteriormente, en estos eventos los jueces deben dar una interpretación favorable al funcionario desvinculado, de manera que si en la valoración sistemática de los hechos y argumentos del expediente se logra desprender que el demandante también cuestiona el acto administrativo principal de supresión de cargos, el operador judicial no podrá oponer el argumento de inepta demanda para declararse inhibido respecto a las

solicitudes que se le presentan, pues se configuraría un obstáculo al derecho a la administración de justicia del demandante

DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN PROCESO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Vulneración al omitir pronunciarse respecto a cargos formulados contra el oficio de comunicación de supresión del cargo

La Sala encuentra que las decisiones de instancia efectivamente vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y a la administración de justicia de la peticionaria, al incurrir en un defecto sustantivo y procedimental absoluto en el momento en que declararon inhibidas de pronunciarse respecto a los cargos formulados contra el oficio de comunicación notificado el día 28 de diciembre de 2001, pues la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado han señalado que el funcionario desvinculado en procesos de reestructuración de entidades públicas puede demandar el acto de comunicación de supresión del cargo, en virtud de una interpretación favorable al accionante. Por lo anterior, esta Sala procederá a revocar las sentencias del dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, y del día diez (10) de julio de dos mil catorce (2014), pronunciada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negaron la protección constitucional del derecho fundamental al debido proceso. En lugar, se concederá protección a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la accionante. Asimismo, se ordenará dejar sin efectos las sentencias del veintisiete (27) de agosto de dos mil trece (2013) y del nueve (09) de noviembre de (2011), proferidas por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo y el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito, respectivamente, mediante las cuales se declararon inhibidos para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la tutelante contra la Gobernación de Boyacá

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO RESPECTO A LA POSIBILIDAD DE DEMANDAR OFICIOS DE COMUNICACION DE DESVINCULACION POR SUPRESION DEL CARGO-En el caso de reestructuración de entidad pública

Referencia: expediente T-4.875.400.

Acción de Tutela instaurada por Fabiola Gaona Muñoz contra el Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado 3º Administrativo de Descongestión de Tunja.

Temas: (i) Requisitos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; y (ii) retiro de empleados de carrera por procesos de reestructuración de entidades públicas.

Problema jurídico: determinar si los jueces de instancia vulneraron los derechos fundamentales de la peticionaria en el curso de un proceso de nulidad y restablecimiento de derecho.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil quince (2015).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside- Myriam Ávila Roldán y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido el día dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014) por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, que confirmó la sentencia del día diez (10) de julio de dos mil catorce (2014), pronunciada en primera instancia por la Sección Primera de la misma dependencia, que negó la protección constitucional del derecho fundamental al debido proceso.

1. ANTECEDENTES

La señora Fabiola Gaona Muñoz, por conducto de apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado 3º Administrativo de Descongestión de Tunja, por considerar que estas dependencias judiciales vulneraron su derecho fundamental al debido proceso, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que pretendía anular su desvinculación de la planta de personal de la Gobernación de Boyacá.

La solicitud de protección constitucional la sustentó en los siguientes:

1.1. HECHOS

1.1.2. Señala que el Departamento de Boyacá, con base en el Decreto 1844 de 2001, implementó una política de reestructuración a través de un acto administrativo con efectos erga omnes, en la cual se suprimieron algunos cargos y terminaron quedando 17 vacantes 550-05 en la nueva planta. Agrega que el Decreto 1844 no afectó su condición, pues no se individualizaron las personas que habrían de ser retiradas del cargo y además se conservaron plazas de la misma denominación en la nueva planta, por eso correspondía al Gobernador realizar una selección de dicho personal.

1.1.3. Expone que mediante oficio del veintisiete (27) de diciembre de dos mil uno (2001), el Director de Talento Humano le indicó que el artículo primero del Decreto 1844 había suprimido el cargo que ella venía desempeñando, razón por la cual debía ser desvinculada de la entidad.

1.1.4. Manifiesta que, por lo anterior, presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Gobernación de Boyacá, mediante la cual demandó: (i) el Decreto 1844 de 2001 como acto abstracto e innominado; y (ii) el acto oficio del día veintisiete (27) de diciembre de dos mil uno (2001) que la retiró del cargo, pues fue expedido por un funcionario que no tenía competencia para tomar dicha determinación y además se encontraba soportado en una falsa motivación.

1.1.5. Expresa que el día nueve (09) de noviembre de dos mil once (2011), en fallo de primera instancia, el Juzgado 3º Administrativo de Descongestión de Tunja se inhibió de pronunciarse sobre la ilegalidad del oficio expedido el día 27 de diciembre de 2001, presentando una perspectiva tergiversada de los actos administrativos.

1.1.6. Indica que el día veintisiete (27) de agosto de dos mil trece (2013), la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá modificó la sentencia de primera instancia, para en su lugar resolver: (i) inhibirse respecto del oficio del día 27 de diciembre de 2011, sin percatarse que esa fue una de las decisiones que tomó el a quo; y (ii) negar las pretensiones bajo los mismos argumentos expuestos en la sentencia apelada.

1.1.7. Por lo anterior, interpuso acción de tutela el día veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014), por considerar que en las decisiones surtidas en las instancias del proceso por nulidad y restablecimiento del derecho se vulneró su derecho fundamental al debido proceso.

1.2. Argumentos jurídicos que sustentan la acción de tutela.

La accionante presenta las siguientes razones por las cuales considera vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad:

1.2.1. En primer lugar, asegura que las decisiones de instancia incurrieron en una violación directa de la Constitución Política y del precedente constitucional, pues según la sentencia T-446 de 2013, la Corte señaló que: (i) respecto de los cargos formulados contra oficios de comunicación no opera la inhibición de los jueces; (ii) bajo el principio de confianza legítima, el afectado sólo se encuentra obligado a demandar el acto que la entidad notificó como causante de despido; y (iii) los jueces no pueden exigir que se demanden todos los actos de incorporación.

1.2.2. En segundo lugar, aduce que en el proceso de restructuración de la Gobernación de Boyacá se expidieron actos administrativos de carácter impersonal y abstracto, que únicamente suprimieron algunos cargos, pero no ordenaron los despidos. Agrega que los oficios que se expidieron fueron falsamente motivados, pues no es cierto que por el Decreto 1844 de 2001 se haya ordenado el despido; además, el acto de incorporación a la nueva planta no fue notificado como causante del mismo.

1.2.3. En tercer lugar, alega que existió un defecto fáctico por inadecuada e ilegal valoración probatoria del estudio técnico allegado al proceso, pues no es cierto que el despido fuera consecuencia del Decreto 1844 de 2001, ya que al no estar dirigido contra una persona en particular, no creó ni modificó los derechos de un empleado específico.

Además, el oficio notificado el día 28 de diciembre de 2001 se encontraba firmado por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, quien no tenía competencia para ello.

1.2.4. En cuarto lugar, sostiene que los jueces demandados incurrieron en un defecto sustantivo, toda vez que no interpretaron correctamente el Código Civil, el artículo 41 de la Ley 443 y el artículo 150 del Decreto 1572 de 1998. Arguye que estas normas establecen que los estudios técnicos de restructuración deben ser elaborados por “profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas”, requisito que no se cumplió, pues en el documento participó un economista con especialización en finanzas.

1.2.5. En quinto lugar, expone que se presentó una violación directa de la Constitución Política, pues los jueces no advirtieron que ella hacía parte del sindicato de la entidad y por ello se le debía garantizar un espacio de participación antes del proceso de restructuración.

1.3. PRUEBAS DOCUMENTALES

1.3.1. Copia de poder especial otorgado por Fabiola Gaona Muñoz a Teresa del Pilar Cubillos García para interponer la presente acción de tutela (Cd. 1, Fl. 1).

1.3.2. Copia del Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, expedido por la Gobernación de Boyacá con el propósito de establecer la planta de personal de la administración central del Departamento (Cd. 1, Fls. 3-9).

1.3.3. Copia de oficio notificado el día 28 de diciembre de 2001, remitido por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá a la señora Fabiola Gaona Muñoz, por el cual se le informó que el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 05 que ella venía desempeñando, había sido suprimido de la planta de personal. Asimismo, en este oficio se ofrece a la peticionaria dos alternativas: (i) optar por la indemnización dispuesta en el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998; o (ii) tener tratamiento diferencial para ser incorporado en cargo equivalente en la nueva planta. Para estos efectos, se le explica que, una vez notificada del documento, tiene cinco (5) días para presentar su repuesta ante la Gobernación de Boyacá, de lo contrario se entenderán que optó por la indemnización. Igualmente, le informan que en caso de elegir el cargo equivalente en la nueva planta, y de

no ser posible su incorporación dentro de los seis (6) meses de que trata el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, le sería reconocida y liquidada la indemnización correspondiente (Cd. 1, Fl. 10).

1.3.4. Copia de los documentos relacionados con el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho entre Fabiola Gaona Muñoz y el Departamento de Boyacá (Cd. 1, Fls. 11-134).

1.3.5. Documentos relacionados con el trámite de esta acción de tutela.

1.4. ACTUACIONES PROCESALES

El diez (10) de febrero de dos mil catorce (2014), el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, avocó el conocimiento de la acción de tutela y ordenó correr traslado de la misma a al Tribunal Administrativo de Boyacá, al Juzgado 3º Administrativo de Tunja, a la Gobernación de Boyacá y al Representante Legal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el propósito que allegaran sus consideraciones sobre los hechos y pretensiones contenidos en la acción de tutela.

1.4.1. Respuesta del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Tunja.

En escrito presentado el día cuatro (04) de marzo de dos mil catorce (2014), este despacho presentó escrito mediante el cual expresó que no realizaría pronunciamiento alguno sobre esta acción de tutela, pues la decisión de primera instancia había sido emitida por la Doctora Laura Patricia Alba Calixto, quien actualmente labora en el Tribunal Administrativo de Boyacá y podría tener interés en el asunto. En este sentido, solicitó enviar la actuación y sus anexos a la oficina de la señora Alba Calixto.

1.4.2. Respuesta del Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión.

El día 06 de marzo de 2014, este tribunal presentó escrito de contestación a la acción de tutela, por el cual presentó los siguientes argumentos de su decisión:

1.4.2.1. En primer lugar, manifestó que el Gobernador de Boyacá fue quien expidió el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, así como los actos administrativos de incorporación a la nueva planta de personal, de manera que la decisión de no reincorporar a

la accionante fue tomada por quien tenía la potestad para ello. Así las cosas, el oficio enviado por el Director de Talento Humano sólo significó una comunicación o trámite por el cual se le informó la decisión adoptada por la Gobernación, mas no un acto administrativo que configuró y definió su situación jurídica, razón por la cual el Tribunal se declaró inhibido de realizar un pronunciamiento de fondo en relación con dicha comunicación.

1.4.2.2. En segundo lugar, expuso que en el proceso de reestructuración llevado a cabo mediante el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, se presentaron estudios técnicos que fueron controvertidos por la peticionaria mediante opiniones personales. Además, agregó que el Tribunal no pudo conocer sobre este documento, ya que a pesar de haber sido solicitados y autorizados, la accionante no cumplió con la carga de la prueba concerniente al pago de las copias.

1.4.2.3. En tercer lugar, señaló que la accionante no logró demostrar su iniciativa por participar en el proceso de reestructuración que se adelantó, pues no aportó documentos que permitieran inferir que haya pedido informes, contenidos o estudios técnicos sobre el particular, así como el hecho que la entidad se hubiere negado a facilitar o brindar información a las inquietudes de los empleados.

1.4.2.4. En cuarto lugar, indicó que en relación con la Convención Colectiva, la accionante no tenía derecho a gozar de esta prerrogativa, pues desempeñó labores como empleada pública y además no se encontraba dentro de uno de los márgenes de los estatutos especiales.

1.4.2.5. En quinto lugar, sobre la readaptación laboral de los empleados, mencionó que a pesar de existir la obligación de adelantar programas de readaptación, en este proceso se demandó una circunstancia posterior y ajena a las causas del retiro del servidor que no tiene la virtualidad de viciar el acto demandado. Además, si la actora consideró que la entidad no cumplió con su deber de readaptación, era su obligación reclamarlo ante la Administración Departamental.

1.4.2.6. En sexto lugar, frente a los alegatos por supuesto desconocimiento del derecho a la igualdad en relación con decisiones tomadas por el Tribunal de Casanare, explicó que las providencias emitidas por esa corporación no constituyen precedente jurisprudencial, por ello la base decisoria de esa sentencia fueron conceptos emitidos por la

jurisprudencia de las Altas Cortes.

1.4.2.7. En séptimo y último lugar, resaltó el desgaste al cual ha sido sometida la jurisdicción por parte de la abogada Teresa del Pilar Cubillos García (apoderada en este proceso), pues en casos similares, ha instaurado quince (15) acciones de tutela que han sido negadas o declaradas improcedentes.

1.4.3. Respuesta de la Gobernación de Boyacá.

Mediante escrito presentado el día seis (06) de marzo de dos mil catorce (2014), la Administración Pública del Departamento de Boyacá se opuso a las pretensiones mencionadas por la actora en la acción de tutela. Presentó las siguientes razones de defensa:

1.4.3.1. En primer lugar, adujo que no se configuró un defecto fáctico dentro de las decisiones cuestionadas, puesto que las mismas se encuentran debidamente motivadas en fundamentos normativos que permiten tomar esa decisión. En este mismo sentido, tampoco se presentó omisión en la valoración del material probatorio contenido en el expediente, sino que cada una de ellas fue correctamente examinada por los jueces cuestionados.

1.4.3.2. En segundo lugar, alegó que la acción de tutela es improcedente, ya que a pesar de haberse agotado los mecanismos ordinarios de defensa, en esta oportunidad se hizo uso de la acción de tutela como tercera instancia, si se tiene en cuenta que las decisiones de instancia se encuentran bien motivadas.

1.4.3.3. En tercer lugar, arguyó que la comunicación del día 28 de diciembre de 2001 constituyó un acto de trámite, donde se le informó a la peticionaria sobre la supresión del cargo. Además, dicho documento fue expedido bajo la potestad del Gobernador de Boyacá.

1.4.3.4. En cuarto lugar, aseguró que mediante Decreto 1844 de 2001, el nominador no usurpó competencia al suprimir el cargo de la actora, sino que simplemente cumplió con el deber que le impone la ley. Este acto administrativo fue expedido como continuación a la reforma implementada en el año 2001, conforme al análisis del entorno

político, fiscal y social que arrojaron serios estudios técnicos, y en forma lineal con la emergencia fiscal decretada en ese entonces por el Gobierno Nacional. De esta manera, la restructuración no fue un capricho del Gobernador, sino que hizo parte de toda una política implementada a nivel nacional para lograr mayor sostenibilidad fiscal en la Administración Pública.

1.4.4. Respuesta del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Tunja.

1.4.4.1. La Coordinadora de la Oficina de Servicios para los juzgados administrativos de Tunja comunicó al Consejo de Estado que el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Tunja había sido suprimido mediante Acuerdo PSAA 13-9897 de 2013, de manera que debía notificarse al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Tunja, por cuanto le había sido repartido el expediente relacionado con este proceso.

1.4.4.2. En este orden de ideas, el día 12 de junio de 2014, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Tunja dio respuesta a la acción de tutela mediante escrito por el cual se opuso a las pretensiones de la accionante. Sobre el particular, sostuvo que no se presentó defecto por desconocimiento del precedente judicial, toda vez que en procesos similares de supresión de cargos en el Departamento de Boyacá a través del Decreto 1844 de 2001 y por comunicación del 28 de diciembre de 2001, El Tribunal Administrativo de este departamento estableció que dicho acto administrativo no constituía un acto demandable ante la jurisdicción. En este mismo sentido, agregó que dicha tesis fue respaldada por el Consejo de Estado mediante sentencia del día 21 de octubre de 2009, exp. 2336-08, M.P. Alfonso Vargas; así como en sentencia del día 28 de junio de 2012, Rad. 15001-23-31-000-2002-02444-01(2163-09), C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, en la cuales se explicó que: (i) la comunicación del 28 de diciembre de 2001 no fue la que determinó el retiro de los empleados, sino el Decreto 1844 de 2001 que suprimió los cargos; y (ii) según el Decreto 1568 de 1998, el Jefe de la Unidad de Personal o de la dependencia que haga sus veces, debe comunicar la supresión del empleo y poner en conocimiento el derecho que tiene el particular por optar entre la indemnización o el tratamiento preferencial.

2. DECISIONES JUDICIALES

2.1. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA - CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA.

En fallo proferido el diez (10) de julio de dos mil catorce (2014), esta dependencia judicial negó la protección de los derechos invocados, al estimar que:

2.1.1. En primer lugar, no se configuró un defecto por desconocimiento del precedente judicial, toda vez que, por un lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado establece que en los eventos en que un acto general suprime empleos, y exista un acto de incorporación que identifique funcionarios, deberán demandarse mediante solicitud de inaplicación por ilegalidad o inconstitucionalidad; mas no la comunicación, porque es un simple acto de administración o de ejecución. Por otra parte, tampoco se desconoció el precedente constitucional, pues en la misma sentencia reseñada por la actora (T-446 de 2013), la Corte Constitucional determinó que en los eventos en que se suprime un cargo por reestructuración administrativa, deberá analizarse el caso concreto para identificar cuál es el acto administrativo susceptible de control judicial, así que, al aplicar este concepto al caso particular de la peticionaria, se advierte que mientras en la sentencia mencionada el actor nunca pudo conocer la existencia de los actos de incorporación, en este evento ella nunca alegó la imposibilidad de conocer la existencia de los actos de incorporación, los cuales además fueron allegados al proceso ordinario oportunamente y fueron susceptibles de ser demandados.

2.1.2. En segundo lugar, no se presentó un defecto fáctico, pues la actora fue requerida en ambas instancias del proceso ordinario para cancelar el valor de las copias que permitirían allegar el correspondiente estudio técnico de reestructuración, sin embargo ella nunca cumplió esta carga procesal y por ello no aportó el documento solicitado, así que no puede afirmar que la falta de valoración de ésta prueba fue arbitrariedad de los jueces. Asimismo, no existen elementos de juicio dentro del proceso que permitan determinar que dentro de la nueva planta de personal, se incorporaron personas respecto de las cuales la actora tenía mejor derecho.

2.1.3. En tercer lugar, no se presentó defecto material o sustantivo, pues los artículos 14 y 28 del Código Contencioso Administrativo, sobre participación de terceros que pueden ser afectados con un acto administrativo que va a ser proferido, no son aplicables en el trámite de reestructuraciones administrativas, toda vez que se refieren a circunstancias especiales

distintas a la de este caso. Igualmente, el Legislador creó un procedimiento especial que cuenta con sus propios mecanismos de protección de los derechos de terceros interesados que pueden verse afectados con la reestructuración administrativa de entidades territoriales, en los cuales no es procedente la comunicación de la actuación administrativa de forma oficiosa a los interesados, sino que éstos deben intervenir mediante la presentación de reclamaciones ante las comisiones de personal, según lo establecen los artículos 60 y 61 de la Ley 443 de 1998.

2.2. IMPUGNACIÓN

Dentro del término legal oportuno, la accionante presentó escrito de impugnación, en el cual presentó los mismos argumentos ya expuestos durante el trámite del proceso.

2.3. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B.

El día dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), este tribunal decidió confirmar el fallo impugnado, en consideración a las siguientes razones:

2.3.1. En primer lugar, aclaró que no existió desconocimiento del precedente judicial, pues, a raíz de las particularidades de cada proceso de reestructuración, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que no puede establecerse una regla prima facie sobre los actos administrativos que deban demandarse en estos eventos. De esta manera, en relación con los procesos de supresión adelantados por el Departamento de Boyacá a través del Decreto 1844 de 2001, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha manifestado que: (i) la comunicación del 28 de diciembre 2001 fue sólo un acto de ejecución o trámite; (ii) si bien el Decreto 1844 de 2001 no se constituyó en un acto particular y concreto que determinó la pérdida del empleo, el Gobernador de Boyacá expidió un acto de incorporación previo a la comunicación del 28 de diciembre de 2001; (iii) el Decreto 1844 de 2001 fue expedido por el Gobernador de Boyacá, quien tenía plena potestad nominadora para ejecutar dicho acto.

Igualmente, en relación con la jurisprudencia constitucional, indicó que en la sentencia T-446 de 2013, donde se estableció que los trabajadores de la CAR no tenían la obligación de demandar los actos de reincorporación de la nueva planta de personal, describe una

situación distinta a la del caso expuesto por la actora, toda vez que en éste se exigía acusar los actos de reincorporación porque fueron los que definieron la condición del actor.

2.3.2. En segundo lugar, sostuvo que no se presentó un defecto fáctico en la apreciación del a quo, puesto que en el expediente constan las actas de requerimiento a la peticionaria para que sufragara el valor de las copias correspondientes al estudio técnico, las cuales no fueron atendidas por ella y, por no cumplir ésta carga procesal, conllevó a que las autoridades tuvieran que inhibirse de pronunciarse al respecto. No obstante, el Tribunal de segunda instancia analizó la jurisprudencia del Consejo de Estado donde se examinó el estudio técnico adelantado en el proceso de supresión del Departamento de Boyacá a través de Decreto 1844 de 2001, del cual infirió que si en el hipotético evento de haberse allegado dicha prueba al proceso, el cargo tampoco habría prosperado, pues el estudio se ajustó a la normativa en la materia.

En este orden de ideas, agregó que en relación con el fuero sindical de la actora, ésta discusión quedó resuelta dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, donde se le explicó que ella nunca aportó prueba alguna que permitiera inferir que tenía mejor derecho que alguno de los empleados vinculados a la nueva planta; además, en su calidad de empleada pública no podía pretender que obrara a su favor la protección del fuero sindical, toda vez que esta prerrogativa aplica sólo para los trabajadores oficiales.

2.3.3. En tercer lugar, afirmó que tampoco se presentó defecto sustantivo, ya que las autoridades judiciales en el proceso ordinario realizaron un análisis detallado del marco jurídico de supresión en entidades públicas, sobre el cual basaron sus decisiones. Además, la inconformidad expresada por la accionante radica en la forma de interpretación que los jueces dieron a dicho marco, no obstante la acción de tutela no es el escenario judicial para discutir en tercera instancia esos términos, ya que el juez de tutela sólo puede interferir en la esfera del juez natural cuando advierta la vulneración a un derecho fundamental, lo cual no ocurrió en este caso.

3. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las

facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO.

3.2.1. Mediante escrito de tutela presentado el día veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014), la señora Fabiola Gaona Muñoz asegura que Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado 3º Administrativo de Descongestión de Tunja han violado sus derechos fundamentales al debido proceso y la igualdad, pues incurrieron en defectos de apreciación judicial dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que ella había instaurado con el propósito de anular su desvinculación de la planta de personal de la Gobernación de Boyacá, como consecuencia del proceso de reestructuración que adelantó dicha entidad.

3.2.2. La peticionaria presenta un escrito donde se describen varias razones que sustentan la acción de tutela, aunque la mayor parte de ellas giran en torno a mostrar su inconformidad por la declaratoria de inhibición de los despachos accionados frente al cargo formulado contra el oficio de comunicación del día 28 de diciembre de 2001. En este sentido, la Sala observa que la accionante considera vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, pues asegura que los despachos demandados, al momento de resolver sobre el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, incurrieron en defectos que viciaron las decisiones judiciales.

3.2.3. En este orden de ideas, la Sala debe entrar a resolver si, en el caso particular, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo excepcional para controvertir una decisión judicial proferida en un proceso correspondiente a la jurisdicción contencioso administrativa, bajo la consideración que distintos operadores judiciales competentes en la materia analizaron previamente el caso. Asimismo, de resultar procedente la solicitud constitucional, esta Sala deberá determinar si las sentencias de primera instancia, proferidas en el juicio contencioso de nulidad y restablecimiento de derecho, desconocieron el derecho los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la señora Fabiola Gaona Muñoz, por el hecho de inhibirse para fallar una demanda formulada contra

un acto de comunicación que informa la supresión del cargo que venía desempeñando.

3.2.4. Para definir el asunto, la Sala debe analizar, en primer término, los requisitos de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; el segundo aspecto que se deberá resolver, se enfoca en definir los supuestos legales aplicables para empleados inscritos en carrera administrativa que han sido desvinculados como consecuencia de un proceso de restructuración de una entidad pública. Finalmente, en caso de resultar procedente la acción de tutela, se resolverá sobre el caso concreto.

3.3. REQUISITOS DE PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES.

3.3.1. En Colombia, la función judicial hace parte de un servicio público encaminado a resolver conflictos en los que existe una ruptura de la confianza contractual de quienes se encuentran involucrados en la litis. Por esta razón, el artículo 29 de la Constitución Política ha dispuesto el derecho fundamental al debido proceso como una garantía que tienen las partes para que todos los funcionarios judiciales actúen dentro de los requerimientos legales dispuestos para cada caso en particular, de manera que se logre brindar a los interesados un escenario de confianza que permita satisfacer lo mejor posible sus expectativas sobre la disertación del operador judicial.

3.3.2. No obstante, existen eventos en los que la decisión de un funcionario judicial puede incurrir en fallas, imprecisiones o extralimitaciones que afecten el equilibrio procesal de las partes y configuren una vulneración al derecho fundamental del debido proceso de alguna de ellas. En estos eventos, a pesar que la persona afectada haya agotado todos los mecanismos legales que le permitían reclamar su derecho, el ordenamiento ha previsto la posibilidad de ejercer excepcionalmente la acción de tutela para superar el error procesal cometido por el servicio judicial.

El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la tutela procede contra toda acción o la omisión de cualquier autoridad pública, razón por la cual, el Decreto 2591 de 1991, en un principio previó en sus artículos 11, 12 y 40 la posibilidad de ejercer la acción de tutela en contra de decisiones judiciales; no obstante, mediante Sentencia C-543 de 1992[1], esta Corporación declaró inexecutable los artículos mencionados al haber considerado que estos violaban los principios de autonomía judicial, seguridad jurídica y cosa juzgada, y que

además la acción de tutela no había sido concebida para impugnar las decisiones de los jueces.

3.3.3. Sin embargo, la Corte no coartó en forma absoluta la posibilidad de ejercer la acción de tutela contra decisiones judiciales, sino que mantuvo el concepto de vías de hecho que se había construido desde el mismo año 1992, según el cual, era posible interponer acción de tutela contra decisiones manifiestamente arbitrarias, porque: (i) se basaron en normas inaplicables; (ii) se profirieron con inexistencia de competencia para ello; (iii) hubo una incorrecta valoración probatoria; (iv) el juez incurrió en un defecto procedimental absoluto.

En el año 2005, la Corte profirió la Sentencia C-590[2], mediante la cual replanteó la doctrina de las vías de hecho y determinó que la jurisprudencia constitucional ha distinguido entre unos requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y otros específicos de procedibilidad. Los primeros hacen referencia a los elementos sustanciales y procesales que deben adecuarse y guardar coherencia con los valores y principios constitucionales. Los segundos se relacionan con los defectos en que puede incurrir una decisión judicial y que la hacen incompatible con la Constitución.

3.3.4. Requisitos generales de procedencia

3.3.4.1. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela como aquellos elementos que conservan la naturaleza misma de la acción. La Corte ha definido cinco elementos que deben cumplirse para considerar que la solicitud es susceptible de ser analizada de fondo, los cuales, se pueden identificar así: (i) que el asunto sea de relevancia constitucional; (ii) que se hayan agotado previamente todos los mecanismos de defensa ordinarios y extraordinarios; (iii) que la solicitud sea presentada en un término razonable que demuestre la condición apremiante del actor; (iv) que las irregularidades procesales que se aleguen tengan incidencia directa en la decisión; (v) que no sea interpuesta contra otra sentencia de tutela.

Se tiene entonces, que los criterios generales para la procedencia de la acción de tutela, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son los siguientes:

En primer lugar, el asunto sometido a discusión debe tener relevancia constitucional, donde

pueda advertirse la vulneración de un derecho fundamental de quien invoca la acción[3].

En segundo lugar, en virtud del carácter residual de la acción de tutela, es necesario que el accionante haya agotado previamente los mecanismos ordinarios y extraordinarios dispuestos por el ordenamiento jurídico para el reclamo de su derecho. Asimismo, requiere haber alegado en sede ordinaria los mismos hechos de inconformidad expuestos en la acción de tutela, siempre y cuando hubiese sido posible[4].

En tercer lugar, la acción de tutela debe haber sido interpuesta dentro de un término razonable a partir de la ocurrencia del hecho que presuntamente ocasionó la vulneración. De esta forma, la oportunidad en el uso de este recurso judicial debe reflejar la condición apremiante en la cual se encuentra el actor[5]. No obstante, siempre que la vulneración al derecho continúe provocando regularmente una afectación a la dignidad humana del peticionario, el juez valorará las condiciones para estimar la procedencia del caso.

En cuarto lugar, en los eventos en que se alega una irregularidad procesal, es necesario que ésta tenga una influencia directa en la decisión judicial que se controvierte, de manera que se justifique la intervención del juez constitucional en la esfera de la jurisdicción ordinaria[6].

En quinto y último lugar, se requiere que la acción de tutela impetrada no se encuentre dirigida contra una sentencia de tutela, ya que esto sería contradictorio con el funcionamiento mismo de la jurisdicción constitucional[7].

3.3.5. Requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela

3.3.5.1. Estos requisitos hacen referencia a ciertos defectos en los cuales puede incurrir un funcionario judicial al momento de resolver una Litis puesta a su consideración, de manera que la decisión se torna incompatible con la Constitución y con los supuestos legales que regulan el caso concreto. Por esta razón, con el propósito de brindar garantía a los usuarios judiciales en el trámite y sustanciación de sus asuntos, la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que incurren en alguno de los siguientes defectos[8]:

En primer lugar, un defecto orgánico, consistente en la anomalía procesal causada

por una sentencia que ha sido proferida por un juez que no tenía competencia para ello[9].

En segundo lugar, un defecto procedimental absoluto, que se presenta cuando el operador judicial se apartó del margen procedimental dispuesto para el asunto, o se extralimitó en el ejercicio de sus funciones[10].

En tercer lugar, un defecto fáctico, que se configura en aquellos eventos en los que el funcionario judicial: (i) carece de apoyo probatorio para sustentar la decisión que pretende adoptar; y/o (ii) no decreta o valora pruebas imprescindibles y permitentes para resolver de fondo[11].

En cuarto lugar, un defecto material o sustantivo, basado en la decisión que se adopta: (i) con base en normas inexistentes o inconstitucionales; (ii) con evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión; (iii) con absoluta falta de motivación; y/o (iv) cuando el funcionario judicial se aparta del precedente constitucional[12].

En quinto lugar, un defecto por error inducido, es decir, cuando el operador judicial ha sido víctima de un engaño o error grave que ha provocado la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales[13].

3.3.6. Con esta conceptualización, es posible advertir el carácter residual y subsidiario que el Legislador imprimió a la acción constitucional de tutela, con el fin de salvaguardar la competencia del juez natural y honrar los mecanismos judiciales de defensa establecidos previamente por el ordenamiento. En este sentido, al analizar el principio democrático de la autonomía funcional del juez, esta Corporación afirmó que el juez de tutela no puede extender su decisión para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio, lo cual sí violaría gravemente los principios constitucionales del debido proceso[14].

4. RETIRO DE FUNCIONARIOS INSCRITOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA.

4.1. El Estado ofrece a los particulares la oportunidad de vincularse a los diversos empleos que requiere el ejercicio de la función pública, mediante distintos procesos de

escogencia que varían de acuerdo a las particularidades de cada cargo. En este sentido, la Ley 909 de 2004, sobre “normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, distingue las modalidades de empleos que hacen parte del sector público, con la siguiente clasificación: (i) empleos públicos de carrera; (ii) empleos públicos de libre nombramiento y remoción; (iii) empleos de período fijo; y (iv) empleos temporales.

4.2. En relación con los empleos de carrera administrativa, éstos son el resultado obtenido luego de un proceso de selección de personal, a través del cual los interesados ingresan a un concurso donde se evalúan sus capacidades académicas y profesionales, con el propósito identificar el postulado que mejores aptitudes reúna para ocupar el cargo ofertado. De esta forma, la vinculación a los cargos del sector público mediante el sistema de carrera implica ingresar a un concurso de méritos para demostrar las calidades y cualidades para ejercer el empleo al cual se aspira, de manera que la selección del funcionario no sea sujeta a injerencias de tipo clientelista[15]. En este mismo sentido, el artículo 125 de la Constitución Política consagra la carrera administrativa como un mecanismo que, por regla general, le permite al Estado escoger a los funcionarios que habrán de conformar el recurso humano para el ejercicio de ciertas funciones públicas[16].

4.3. Igualmente, mediante Sentencia C-1230 de 2005[17], la Sala Plena de esta Corporación analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 909 de 2004, sobre sistemas específicos de la carrera administrativa. En esta oportunidad, la Sala sostuvo que el sistema de carrera por concurso de méritos implica un proceso técnico de administración de personal y un modelo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, a través del cual se garantiza el acceso a la función pública de aquellos que reúnen las mejores calidades para ejercer los cargos a proveer, lo cual a su vez intenta combatir factores contrarios a los postulados del Estado Social de Derecho como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo[18]. Asimismo, agregó que el cometido estatal mediante el sistema de carrera administrativa por concurso de méritos se orienta bajo los principios de igualdad e imparcialidad, en busca de una valoración objetiva que permita la escogencia de quienes demuestren mayores aptitudes para ejercer el cargo ofertado y, con ello, se evite el clientelismo y nepotismo.

4.4. Así las cosas, las aptitudes académicas y profesionales demostradas durante el proceso de selección constituyen un respaldo en la asignación del cargo ofertado, aunque también un esfuerzo que se ve recompensado con ciertas prerrogativas, como el derecho a ser removido del cargo únicamente en aquellos eventos señalados por la ley. En este sentido, esta Corporación ha señalado que a través del sistema de carrera administrativa se puede garantizar la protección de los derechos de quienes estén vinculados en ella, los cuales además tienen unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado[19], como la opción de ser promovidos de acuerdo a la eficacia con que desempeñen el cargo[20], contar con una capacitación profesional, y ser beneficiarios de las demás prerrogativas a los que tienen derecho por ser escalafonados, conforme a los artículos 2º, 40, 13, 25, 53 y 54 de la Carta[21].

4.5. De acuerdo a lo descrito, los artículos 53 y 125 de la Constitución Política otorgan el derecho a la estabilidad laboral reforzada para los trabajadores inscritos en el sistema de carrera administrativa, con el objeto que a través de este beneficio puedan conservar sus expectativas de conservar el empleo una vez culminen satisfactoriamente sus obligaciones. Asimismo, este derecho busca evitar que el funcionario seleccionado en forma objetiva se vea afectado por decisiones unilaterales y arbitrarias de su empleador, que constituyan una vulneración a sus derechos fundamentales y a la filosofía misma de la carrera administrativa, en cuanto se dispone del cargo ocupado sin realizar una valoración

4.5.1. Mediante sentencia C-479 de 1992[22], la Sala Plena de esta Corporación sostuvo que: (i) en relación con los empleados públicos, el principio general es la estabilidad; (ii) mientras el empleado desarrolle su función de manera lineal con las condiciones fijadas por la ley, no podrá ser removido del cargo; y (iii) la estabilidad resulta esencial frente a empleados de carrera, pues sólo pueden ser removidos de sus cargos por causas objetivas, relativas a su rendimiento laboral o disciplinario.

4.5.2. Asimismo, en sentencia C-734 de 2003[23], la Sala Plena de esta Corte indicó que la jurisprudencia constitucional ha reconocido la carrera administrativa como un modelo para la escogencia de empleados públicos destinados al alcance de los objetivos estatales, sin que su elección tenga mediación del clientelismo y nepotismo del sistema partidista. De esta manera, los funcionarios inscritos en esta modalidad tienen derecho a que se les garantice su permanencia en el cargo y la inalterabilidad en las condiciones del mismo; así

como a no ser retirados de su empleo con fundamento en decisiones discrecionales del nominador, sino sólo en los eventos que determine la ley.

4.5.3. No obstante lo anterior, el derecho a la estabilidad laboral reforzada de un empleado de carrera no excluye la potestad y discrecionalidad que tiene el Legislador para determinar los eventos en los cuales procede el retiro del funcionario. En sentencia C-048 de 1997[24], esta Corte señaló que este derecho no puede oponerse frente a la posibilidad de disponer causales de separación que constituyan razón suficiente para justificar la adopción de la medida.

4.5.4. Igualmente, mediante sentencia T-734 de 2000[25], la Sala Novena de Revisión de esta Corporación se pronunció sobre la limitación a la estabilidad laboral de empleados inscritos en carrera administrativa, de lo cual expuso que si bien ésta modalidad de vinculación implica para los funcionarios escalafonados la estabilidad de su empleo, ello no significa una obligación para el Estado de mantener en forma vitalicia estos cargos, toda vez que pueden existir razones suficientes que justifiquen la supresión de los mismos, pues “[l]a estabilidad, como tantas veces se ha dicho, “no significa que el empleado sea inamovible”[26].

4.6. En este orden de ideas, en los eventos en que se pretenda retirar a un funcionario inscrito en carrera administrativa, su desvinculación deberá ajustarse al marco establecido por el ordenamiento para estos actos. el Constituyente pretendió garantizar la estabilidad del trabajador del Estado por medio de la carrera, por lo que sólo ante el incumplimiento de las condiciones que la ley fija para desempeñar el cargo puede ser retirado del mismo, una vez se cumpla el procedimiento que para tal efecto se ha establecido y mediante el cual se proteja el derecho de defensa por lo que se trató de eliminar la discrecionalidad que había servido anteriormente para otorgar los empleos dentro de entidades y órganos del Estado. De esta forma, el mismo artículo 125 de la Constitución Política indica que el acto de retiro procederá cuando: (i) se presente calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; (ii) por violación del régimen disciplinario; y (iii) por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En este sentido, el artículo 41 de la Ley 909 de 2004 establece unas causales adicionales para la desvinculación de estos empleados, las cuales son: (i) por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del

desempeño laboral; (ii) por renuncia regularmente aceptada; (iii) por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; (iv) por invalidez absoluta; (v) por edad de retiro forzoso; (vi) por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; (vii) por abandono del cargo; (viii) por revocatoria del nombramiento al no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo; (ix) por orden judicial; (x) por supresión del empleo; y (xi) por muerte.

4.7. Particularmente, en eventos de retiro de empleados de carrera por supresión de cargos en procesos de reestructuración de entidades públicas, el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 establece que dichos procesos deberán motivarse y fundarse en estudios técnicos que demuestren la necesidad de mejorar el servicio o modernizar la Administración Pública. Así también, el artículo 44 de la misma ley dispone que los funcionarios desvinculados tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible, podrán elegir entre ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes, o recibir indemnización.

4.7.1. Mediante sentencia C-501 de 2005[27], la Sala Plena de esta Corporación analizó una demanda de inconstitucionalidad entablada contra los literales c) y e) y el parágrafo 1º del artículo 41, y el numeral 2 del artículo 42 de la Ley 909 de 2004, sobre causales de retiro y pérdida de los derechos de carrera administrativa. En relación con la supresión de cargos de carrera administrativa por procesos de reestructuración de entidades públicas, la Sala Plena determinó que esta casual de retiro es constitucional y hace parte de la libre configuración legislativa en cabeza del Legislador, pues a través de ella se busca mejorar y asegurar una función pública al servicio de la comunidad (Art. 2 Superior) que promueva el interés general (Art. 1 C.P.) y se desarrolle conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad[28].

4.7.2. Igualmente, en sentencia C-795 de 2009[29], la Sala Plena de esta Corte revisó una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1105 de 2006, y del inciso 2º del artículo 8º del Decreto Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. En esta ocasión, la Sala Plena manifestó que los procesos de reestructuración administrativa deben obedecer a los valores y principios que inspiran el Estado Social de Derecho definido por la Constitución Política de 1991, de manera que la validez de la supresión, fusión o creación de cargos públicos se encuentra sujeta a que su desarrollo se haya desenvuelto dentro del

marco delimitado por los principios de la función pública, mediante el ofrecimiento de garantías que le permitan al trabajador continuar protegido laboralmente.

4.7.3. Conforme a lo anterior, esta Sala observa que el Legislador previó dicha circunstancia y, por ello, otorgó el derecho preferencial a los empleados de carrera desvinculados en procesos de reestructuración, para que puedan optar entre ser reincorporados a la nueva planta de personal o recibir la indemnización correspondiente.

4.8. Ahora bien, en relación con las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que se dirigen contra los oficios de comunicación de supresión de cargos públicos por procesos de reestructuración de entidades, esta Corporación no ha sido omisa frente a esta discusión. De esta forma, a través de sentencia T-446 de 2013[30], la Sala Novena de Revisión de esta Corte resolvió sobre una acción de tutela presentada por un funcionario de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, quien había sido desvinculado del cargo por supresión mediante proceso de reestructuración. A pesar que en esta ocasión el peticionario ejerció un cargo en provisionalidad, para esta Sala resulta importante extraer lo expuesto en relación con las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que se dirigen contra el acto de comunicación de la supresión del cargo. Sobre este asunto, luego de realizar un análisis sobre el cambio en la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el que determinó que a partir del año 2010 esa corporación comenzó a aceptar la posibilidad que tiene el funcionario retirado de demandar el oficio de comunicación, la Sala Novena señaló que en estos eventos los jueces deben desplegar una interpretación garantista y en favor del accionante (por principio pro homine). Asimismo, indicó que a raíz del cambio de jurisprudencia en la jurisdicción contenciosa administrativa, el oficio de comunicación de retiro es un acto integrador del oficio principal que suprime los cargos.

4.8.1. En ese mismo sentido, en la sentencia T-146 de 2014[31], la Sala Segunda de Revisión de esta Corporación examinó una acción de tutela interpuesta por un ciudadano que había sido retirado de la CAR Cundinamarca a través de un proceso de reestructuración. En esta oportunidad, el accionante había demandado en proceso de nulidad y restablecimiento de derecho el oficio por el cual se le comunicó la supresión del cargo; no obstante, en ambas instancias de este proceso los jueces se inhibieron de pronunciarse al respecto, pues la demanda debía haberse dirigido principalmente contra el acto administrativo que modificó y suprimió los cargos en la planta de personal de la CAR.

Sobre el particular, la Sala encontró que había existido una valoración formalista muy rigurosa para el caso, toda vez que del expediente se podía apreciar sistemáticamente que el actor no sólo demandaba el oficio de notificación, sino también el acto mismo de retiro, de manera que, si bien a los jueces les asistía la obligación de acatar los requerimientos procesales para la prosperidad de las acciones legales, ello no podía repercutir en un excesivo ritualismo en detrimento de derechos subjetivos, pues el derecho procesal se dirige justamente al fortalecimiento de éstos.

4.9. Linealmente con lo expuesto, la jurisprudencia del Consejo de Estado también ha reconocido la posibilidad de adelantar procesos de nulidad y restablecimiento de derecho por actos de retiro en procesos de reestructuración de entidades públicas, cuando el demandante entabla su escrito contra el acto de comunicación de supresión del cargo. Al respecto, mediante sentencia del día 04 de noviembre de 2010[32], la Sala de lo Contencioso Administrativo indicó que la jurisprudencia de la Sección Segunda, Subsección B, de esa Corporación, había venido reconociendo que la comunicación por la que se notifica la supresión constituye un acto integrador, por cuanto es el medio que permite dar eficacia al acto de retiro y materializa el derecho que le asiste al demandante de conocer el acto principal. Así las cosas, la sentencia afirma que no puede admitirse la inhibición de un juez frente al acto de comunicación de la supresión, toda vez que éste integra el acto principal y corre su misma suerte.

4.10. En síntesis, en los eventos que un funcionario inscrito en carrera administrativa sea desvinculado por supresión de cargos en procesos de reestructuración de entidades públicas, este tiene derecho preferencial a ser incorporado en un empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible, podrá elegir entre ser reincorporado a un empleo igual o equivalente, o recibir indemnización. En caso de presentarse discrepancias sobre el proceso de retiro, el funcionario desvinculado podrá iniciar proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de la cual, podrá discutir sobre los puntos objeto de su inconformidad. Ahora bien, en los eventos en que esta acción tenga como sustento el oficio de comunicación de retiro, los jueces no podrán oponer la excepción de inepta demanda para declararse inhibidos de pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados contra dicho acto de comunicación, sino que deberán resolver sobre los mismos, pues, en garantía del acceso a la administración de justicia, se interpreta que el acto oficio de

comunicación es un acto que imprime eficacia y validez al acto administrativo principal de reestructuración.

5. CASO CONCRETO

5.1. Cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

5.1.1. Relevancia constitucional

Este requisito implica la necesidad de presentar un asunto que tenga una clara y marcada importancia constitucional, de lo contrario el estudio del caso llevaría al juez constitucional a inmiscuirse en la esfera propia de los jueces ordinarios. De esta forma, es necesario que el asunto materia de discusión conlleve una actual o posible vulneración de derechos fundamentales.

En ese sentido, al confrontar dicha definición con el caso expuesto, la Sala observa que el asunto adquiere relevancia constitucional en la medida que la peticionaria alega hechos relacionados con una presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, lo cual constituiría una circunstancia que no sólo afectaría su derecho de defensa, sino que también podría repercutir en otras esferas esenciales de su dignidad humana como lo es el derecho al trabajo.

5.1.2. Agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios

La acción de tutela es un mecanismo subsidiario que necesita del uso previo de los recursos ordinarios diseñados por el Legislador para el reclamo o defensa jurídica de los derechos, de manera que, por regla general, no es posible ejercer la acción de tutela como herramienta jurídica principal[33].

En esta oportunidad, para la Sala es claro que la accionante adelantó el respectivo proceso de nulidad y restablecimiento de derecho con el fin de realizar el reclamo efectivo de su pretensión, dentro del cual ejerció los medios de defensa con los cuales contaba. En este sentido, es claro que en esta oportunidad se cumplió con el requisito de subsidiariedad de

la acción de tutela.

5.1.3. Presentación de la solicitud en un término razonable

En consideración al grado de importancia de los derechos que se pretenden proteger a través de la acción de tutela, se ha entendido que la misma reviste un carácter inmediato como consecuencia de la urgencia manifiesta que sufre el accionante por la afectación de sus garantías fundamentales. Así las cosas, esta Corporación ha manifestado en reiterados pronunciamientos que debe transcurrir un tiempo razonable entre la materialización del hecho vulnerador y la interposición de la acción de tutela.

A partir de los hechos relatados por la actora, así como de la información contenida dentro del expediente, la Sala observa que la acción de tutela fue interpuesta dentro de un término razonable, toda vez que la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, fue proferida el día 27 de agosto de 2013; mientras que la acción de tutela fue interpuesta el día 23 de enero de 2014, es decir, aproximadamente 6 meses luego de la publicación de dicho pronunciamiento. Esto conlleva a determinar que la presente acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez.

5.1.4. Que la acción de tutela no sea contra una sentencia de tutela.

Claramente la acción de tutela que se presenta en esta ocasión no se encuentra dirigida a controvertir una sentencia de tutela. En este sentido, la Sala encuentra configurados los requisitos de procedencia general para acciones de tutela dirigidas contra providencias judiciales.

5.2. Análisis de los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela

En esta oportunidad, la Sala observa que la mayor parte de la fundamentación presentada por la peticionaria en el escrito de tutela, se orienta principalmente a sustentar su inconformidad por la inhibición que presentaron el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja y la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá respecto al cargo formulado contra el oficio de comunicación del día 28 de diciembre de 2001 y sus consecuentes pretensiones.

En ese sentido, a partir de los hechos y consideraciones expuestos anteriormente, la Sala

estima lo siguiente:

5.2.1. Existencia de defecto material o sustantivo

Como quedó expuesto, este hace referencia al error que se presenta cuando el juez toma una decisión: (i) con base en normas inexistentes o inconstitucionales; (ii) cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; (iii) cuando hay absoluta falta de motivación; (iv) cuando la Corte Constitucional como intérprete autorizado de la Constitución, establece, con carácter de precedente, el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario, sin motivación suficiente, contraria dicha decisión. De esta forma, es necesario que el juez constitucional logre observar que la decisión discutida contiene alguno de estos elementos para que pueda hablarse de un defecto material o sustantivo, que torne procedente el estudio o análisis constitucional.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que en el caso sub examine se advierte lo siguiente:

5.2.1.1. En primer lugar, la accionante expone que las decisiones de instancia incurrieron en una violación directa de la Constitución Política y del precedente constitucional, pues la Corte ha señalado que: (i) respecto de los oficios no opera la inhibición; (ii) bajo el principio de confianza legítima, el afectado sólo se encuentra obligado a demandar el acto que la entidad notificó como causante de despido; y (iii) los jueces no pueden exigir que se demanden todos los actos de incorporación.

En este punto, la Sala observa que le asiste la razón a la peticionaria, toda vez que la jurisprudencia constitucional vigente otorga el derecho al funcionario de carrera desvinculado para demandar el acto de comunicación de supresión del cargo como consecuencia de un acto principal que restructura una entidad pública. Esto no solo es posible advertirlo en sentencia T-046 de 2014, sino también, como lo sostuvo la actora en escrito de tutela, en la sentencia T-446 de 2013, donde esta Corporación determinó, en base a la jurisprudencia del Consejo de Estado, que el oficio de comunicación del retiro es un acto que se integra al acto principal de supresión de cargos y, por ello, una vez notificado, imprime eficacia y validez al acto principal. En este sentido, del examen del expediente se desprende que los argumentos y pretensiones de la peticionaria, buscan no sólo desvirtuar la comunicación del día 28 de diciembre de 2001, sino también el acto

administrativo principal contenido en el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001.

Así las cosas, el análisis desplegado por los jueces accionados no consideró lo expuesto por la jurisprudencia constitucional para estas eventualidades, así como tampoco advirtió que la argumentación relacionada en el escrito de tutela se dirigía igualmente a desvirtuar el acto administrativo principal contenido en el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001.

5.2.1.3. En tercer lugar, aduce que en el proceso de restructuración de la Gobernación de Boyacá se expidieron actos administrativos de carácter impersonal y abstracto, que únicamente suprimieron algunos cargos, pero no ordenaron los despidos. Agrega que los oficios que se expidieron fueron falsamente motivados, pues no es cierto que por el Decreto 1844 de 2001 se haya ordenado el despido; además, el acto de incorporación a la nueva planta no fue notificado como causante del despido.

En relación con este argumento, la Sala observa que el mismo no está llamado a prosperar, ya que del acto administrativo principal[34] se desprende que el Gobernador de Boyacá, dentro del ámbito de facultades que le confiere la ley, dispuso suprimir el cargo que venía desempeñando la accionante (Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 05)[35]. Además, a través de la comunicación del día 28 de diciembre de 2001[36], la Gobernación dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, en el sentido de ofrecer a la demandante tratamiento preferencial para ser incorporada en un empleo igual o equivalente en la nueva planta de personal, u optar por la indemnización, por lo cual, para esta Sala es notorio que la Administración Departamental de Boyacá ofreció a la señora Gaona Muñoz la oportunidad de continuar vinculada en la nueva planta de personal o, en caso de no poderse, recibir su respectiva indemnización como lo establece la ley.

5.2.1.4. Por lo anterior, la Sala encuentra que en el caso sub examine se ha configurado un defecto sustantivo, pero únicamente en relación con el alcance del derecho fundamental al debido proceso de funcionarios públicos desvinculados de sus cargos, y que demandaron en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho los oficios de comunicación de supresión del cargo.

5.2.2. Existencia de defecto procedimental absoluto

5.2.2.1. Este defecto consiste en una imprecisión judicial que afecta

directamente el derecho fundamental al debido proceso del accionante, quien a su vez puede ver afectado su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Se presenta por un análisis errático cuando el juez actúa al margen o claramente apartado del procedimiento establecido para el asunto que se analiza. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la existencia de este tipo de defecto judicial cuando los jueces se apartan del precedente fijado por las altas cortes. Al respecto, ha sostenido que todas las decisiones judiciales se encuentran sometidas a observar la jurisprudencia vigente de los órganos de cierre o, de lo contrario, en principio resultarían arbitrarias, pues si bien los jueces cuentan con autonomía judicial, no pueden desconocer las decisiones regladas que estructuran la interpretación judicial dentro de un Estado Social de Derecho[37].

Ahora bien, el precedente constitucional ha sostenido que un defecto procedimental puede asimismo surgir por excesivo ritual manifiesto, en aquellos eventos en los cuales el funcionario judicial: (i) no advierte que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos; (ii) renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva sin importar los hechos probados en el caso concreto; (iii) aplica rigurosamente el derecho procesal a pesar que ésta actuación devenga en detrimento de los derechos fundamentales[38].

En virtud de lo expuesto, la Sala considera que en esta ocasión los jueces de instancia incurrieron en un exceso ritual manifiesto al inobservar las constantes razones presentadas por la accionante contra el acto administrativo principal que la retiró del cargo, del cual intentó desvirtuar su contenido al sostener que se encontraba fundado en estudios técnicos que no reunían los requisitos de ley. Como quedó expuesto anteriormente, en estos eventos los jueces deben dar una interpretación favorable al funcionario desvinculado, de manera que si en la valoración sistemática de los hechos y argumentos del expediente se logra desprender que el demandante también cuestiona el acto administrativo principal de supresión de cargos, el operador judicial no podrá oponer el argumento de inepta demanda para declararse inhibido respecto a las solicitudes que se le presentan, pues se configuraría un obstáculo al derecho a la administración de justicia del demandante.

5.2.3. Inexistencia de defecto fáctico

Esta irregularidad surge cuando el operador judicial (i) carece de apoyo probatorio para

sustentar la decisión que pretende adoptar; y/o (ii) no decreta o valora pruebas imprescindibles y permitentes para resolver de fondo. En este punto, la accionante manifiesta que los jueces de instancia no advirtieron que ella se encontraba amparada con fuero sindical, sino que procedieron a reconocer que el Gobernador de Boyacá se encontraba facultado para retirarla del cargo.

Sobre este asunto, la Sala comparte la apreciación de los jueces de instancia, en el sentido que durante todo el proceso contencioso, así como en el de tutela, la peticionaria nunca aportó prueba alguna a partir de la cual, por lo menos, pudiese inferirse que ella gozaba de mejor derecho que los demás trabajadores de la planta. Así también, del expediente se desprende que ella nunca manifestó esta circunstancia ante la Administración Departamental, ni puso en conocimiento del juez laboral esta situación, razón por la cual, esta Sala no cuenta con elementos de juicio para determinar que, efectivamente, la señora Gaona Muñoz contaba con el derecho de oponer el fuero sindical contra el proceso de supresión de cargos adelantado por la Gobernación de Boyacá.

5.3. Conclusiones

La señora Fabiola Muñoz Gaona interpuso acción de tutela contra el Juzgado Tercero Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá por considerar que habían violado su derecho fundamental al debido proceso y a la igualdad, por cuanto se inhibieron de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que se dirigía contra el oficio de comunicación que le notificó la supresión de su cargo como empleada de carrera.

5.3.1. En esta oportunidad, la Sala encuentra que las decisiones de instancia efectivamente vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y a la administración de justicia de la peticionaria, al incurrir en un defecto sustantivo y procedimental absoluto en el momento en que declararon inhibidas de pronunciarse respecto a los cargos formulados contra el oficio de comunicación notificado el día 28 de diciembre de 2001, pues la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado han señalado que el funcionario desvinculado en procesos de reestructuración de entidades públicas puede demandar el acto de comunicación de supresión del cargo, en virtud de una interpretación favorable al accionante.

5.3.2. Por lo anterior, esta Sala procederá a revocar las sentencias del dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, y del día diez (10) de julio de dos mil catorce (2014), pronunciada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negaron la protección constitucional del derecho fundamental al debido proceso. En lugar, se concederá protección a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la accionante.

Asimismo, se ordenará dejar sin efectos las sentencias del veintisiete (27) de agosto de dos mil trece (2013) y del nueve (09) de noviembre de (2011), proferidas por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja, respectivamente, mediante las cuales se declararon inhibidos para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la señora Fabiola Gaona Muñoz contra la Gobernación de Boyacá.

Igualmente, se ordenará al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja, para que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, emita en primera instancia un nuevo pronunciamiento de fondo, conforme a lo expuesto en esta providencia.

6. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias del dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, y del día diez (10) de julio de dos mil catorce (2014), pronunciada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negaron la protección constitucional del derecho fundamental al debido proceso. En su lugar, CONCEDER la protección al derecho fundamental al debido proceso de la accionante, así como la tutela al derecho fundamental a la administración de justicia de la señora Fabiola Gaona Muñoz.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS las sentencias del veintisiete (27) de agosto de dos mil trece (2013) y del nueve (09) de noviembre de (2011), proferidas por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá y el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja, respectivamente, mediante las cuales se declararon inhibidos para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la señora Fabiola Gaona Muñoz contra la Gobernación de Boyacá.

TERCERO.- ORDENAR al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja, para que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, emita en primera instancia un nuevo pronunciamiento de fondo, conforme a lo expuesto en esta providencia.

CUARTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHLAJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[2] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[3] Ver Sentencia T-1241 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. “(i) Se requiere, en primer lugar, que la cuestión discutida resulte de evidente relevancia constitucional y que, como en cualquier acción de tutela, esté acreditada la vulneración de un derecho fundamental, requisito sine qua non de esta acción de tutela que, en estos casos, exige una carga especial al actor”.

[4] Ibíd. “(ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial a su alcance y haya alegado, en sede judicial ordinaria, y siempre que ello fuera posible, la cuestión iusfundamental que alega en sede de tutela”.

[5] Ibíd. “(iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración”.

[6] Ibíd. “(vi) en el caso de irregularidades procesales, se requiere que éstas tengan un efecto decisivo en la decisión de fondo que se impugna”.

[7] Ibíd. “(v) que no se trate de sentencias de tutela”.

[8] Ver entre otras sentencias de la Corte Constitucional: T- 125 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T- 100 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T- 060 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo; T- 1095 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T- 1103 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T- 1154 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T- 1189 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T- 169 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T- 613 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T- 906 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T- 966 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T- 555 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[9] Sentencia C-590 de 2005: “(i) defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello”.

[10] Ibíd. C-590 de 2005: (ii) defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido o vulneró de manera definitiva el debido proceso constitucional del actor”.

[11] Ibíd. “(iii) defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión o cuando deja de decretar o de valorar pruebas absolutamente necesarias – imprescindibles y pertinentes – para adoptar la decisión de fondo”.

[12] Ibíd. “(iv) defecto material o sustantivo, que surge cuando el juez decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales; cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; cuando hay absoluta falta de motivación; o cuando la Corte Constitucional como intérprete autorizado de la Constitución, establece, con carácter de precedente, el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario, sin motivación suficiente, contraria dicha decisión”.

[13] Ibíd. “(v) error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño o error grave, por parte de terceros y ese engaño o error, lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales”.

[14] Ver Sentencias T-133 de 2010 y T-383 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[15] En relación con la carrera administrativa, el artículo 27 de la Ley 909 de 2004, dispone: “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”.

[16] Constitución Política de 1991, 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.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido”.

[17] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[18] Sentencia C-1230 de 2005: ““El sistema de carrera por concurso de méritos comporta, en realidad, un proceso técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto permiten garantizar que al ejercicio de la función pública accedan los mejores y más capaces funcionarios y empleados, rechazando aquellos factores de valoración que chocan con la esencia misma del Estado social de derecho como lo pueden ser el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo; criterios que, por lo demás, se contraponen a los nuevos roles del Estado e influyen negativamente en su proceso evolutivo de modernización, racionalización y optimización, implementados con el objetivo de avanzar en la prestación de un mejor servicio a la comunidad”.

[19] Sentencia de la Corte Constitucional C-517 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[21] Sentencias de la Corte Constitucional C-349 de 2004. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-588 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[22] M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

[23] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[24] M.P. Hernando Herrera Vergara.

[25] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[26] Ibíd. T-734/00: “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.”

[27] M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

[28] Sentencia C-501 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. “Si bien estas causales responden a distintas necesidades y funciones —tales como, garantizar que la Administración cuente con personal mejor calificado mediante procesos de selección y evaluación basados en el mérito; o para prevenir y sancionar la conducta de los funcionarios cuando, según las normas disciplinarias, atente contra la eficacia, la moralidad y la imparcialidad de la gestión pública; o para resolver los problemas de carrera que surgen por la fusión o desaparición de entidades o la supresión de cargos— todas tienen en común la finalidad de asegurar una función pública al servicio de la comunidad (Art. 2, CP), promotora del interés general (Art. 1, CP) y respetuosa de los derechos de los asociados (Art. 2, CP), que actúe de conformidad con los principios “de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. (Art.209, CP)”.

[29] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[30] Ibíd.

[31] M.P. Mauricio González Cuervo.

[32] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

[33] Sólo de manera excepcional podrá prescindirse de este requisito cuando el juez constitucional logre evidenciar la necesidad inmediata de protección constitucional para

evitar la configuración de un perjuicio grave e irremediable.

[34] Fls. 4-9. Cd. 1

[35] Fl. 5. Cd. 1

[36] Fl. 10. Cd. 1

[37] Ibíd. T-146 de 2014.

[38] Sentencia T-429 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.