

## FICHA DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

### COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL DESPACHO COMISIONADA BLANCA CLEMENCIA ROMERO ACEVEDO Contrato N° 172 de 2016

Tema: Planta Temporal

<b>Corporación</b>	Consejo de Estado
<b>Identificación</b>	25000-23-42-000-2014-02895-01 (AC)
<b>Fecha</b>	16 de octubre de dos mil catorce (2014).
<b>Accionante/Demandante</b>	Flor Angelica Merchan Avellaneda
<b>Accionado / Demandado</b>	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DAS - EN SUPRESION Y OTROS
<b>Magistrado / Consejero Ponente</b>	Dr. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren

#### HECHOS RELEVANTES:

**1.1.** A través de la Ley 1444 de 2011 se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República, para modificar la estructura de la administración pública.

**1.2.** Mediante el Decreto 4057 de octubre de 2011 el Ejecutivo Nacional dispuso la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), entrando en proceso de liquidación, pero además estableció el traslado de las funciones de la institución suprimida a otras entidades del Estado, y la reubicación de sus funcionarios en estas.

**1.3.** Mencionó la actora, que en ejecución del anterior decreto no fue reincorporada a ninguna entidad del Estado, continuando en la planta del DAS en supresión desde el 31 de diciembre de 2011 hasta el 1º de enero de 2014. Luego, mediante Decreto 2713 del 22 de noviembre de 2013, expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, fue reincorporada en la planta de personal de la Contraloría

General de la República; acto administrativo este que se fundamentó en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013.

**1.4.** Afirmó que el pasado 25 de junio de 2014 la Corte Constitucional emitió comunicado de prensa informando que mediante sentencia C-386 de la misma fecha se declaró inexecutable el artículo 15 de la Ley 1640.

**1.5.** Anotó que la Contralora General de la República (en adelante CGR), mediante la Resolución ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, derogó las Resoluciones 3279 del 23 de diciembre de 2013, 0390 del 13 de febrero de 2014, 0398 del 17 de febrero de 2014 y ORD-81117-00829-2014 del 18 de junio del presente año, mediante las cuales se dispuso la incorporación en los empleos de la planta transitoria de la CGR de los funcionarios que desempeñaban los empleos suprimidos de la planta de personal de DAS; resolución que le fue notificada el mismo día.

**1.6.** Señaló que al momento de la notificación de la anterior decisión, le ordenaron presentarse en las dependencias del DAS a partir del 11 de julio del corriente año, mas esta entidad quedó definitivamente cerrada precisamente el 11 del mismo mes, como lo indicaba el Decreto 4057 de 2011, que ordenó su supresión y liquidación, y sus decretos de prórroga.

**1.7.** En virtud de ello, solicitó que, en amparo de los derechos fundamentales invocados, se disponga lo pertinente a fin de que el DAS “*ordene el restablecimiento de [sus] derechos*”, pues se encontraba vinculada en carrera administrativa.

### **PROBLEMA JURÍDICO:**

¿Es viable ordenar el reintegro de una persona vinculada en un empleo de naturaleza temporal, siempre que se acredite situaciones de especial protección constitucional, aun cuando la planta fue declarada inexecutable?

## **RATIO DECIDENDI:**

No puede perderse de vista que conforme lo consagrado el parágrafo del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública, se debían garantizar los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades del Estado, y que “si fuese estrictamente necesaria la supresión de cargos, los afectados [serían] reubicados o reincorporados, de conformidad con las leyes vigentes”.

La mayoría de los empleados del DAS, en virtud del Decreto Ley 4057 de 2011, que ordenó su supresión y la reasignación de sus funciones, fueron incorporados en las instituciones receptoras mencionadas en el numeral 4.1 de este acápite.

De la lectura de los artículos 6º y 7º<sup>1</sup> de este decreto se tiene que, como quedó dicho, los funcionarios escalafonados en carrera conservarían dicha condición, pero que el régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal sería el que rija en la entidad receptora; y aquellos que no fueran incorporados a alguna de esas entidades receptoras, permanecerían en la planta de empleos del DAS en supresión, hasta el cierre definitivo de éste.

Antes de operar su cierre definitivo, que se produjo el 11 de julio de 2014, el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades concedidas por el posteriormente declarado inexecutable artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, dictó decretos suprimiendo los 90 empleos que aún quedaban y correlativamente

---

<sup>1</sup> Valga anotar que la Corte Constitucional en la sentencia C-098 de 2013, MP Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, resolvió:

“Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “El régimen salarial, prestacional, de carrera y de administración de personal de los servidores que sean incorporados será el que rija en la entidad u organismo receptor” y “a partir de la incorporación su régimen de carrera será el que rige en la entidad receptora” del artículo 7 del Decreto 4057 de 2011, “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones” en los términos consignados en las consideraciones de esta Sentencia.” (Subrayas ajenas al texto de la Corte).

creó una planta en la CGR para ser integrados a ella, y que los que se hallaren en carrera la conservarían bajo el régimen salarial, prestacional y de carrera administrativa que rige en el ente de control; además, se le transfirió a la CGR los recursos necesarios para dicho cometido.

Quiere decir lo anterior que la accionante, una vez fue incorporada a la CGR a partir del 2º de enero de 2014, en virtud de la Resolución No. 3279 del 23 de diciembre de 2013 expedida por la Contralora, ingresó como empleada de carrera escalafonada bajo reglas de la carrera especial<sup>2</sup> que rige en ese órgano de control.

El hecho que se haya operado una inconstitucionalidad consecencial de los decretos expedidos por el Ejecutivo con fundamento en el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, y que aduce la CGR como decaimiento del sustento legal de la incorporación del accionante a la planta temporal, de manera alguna se erige como una patente de corso para desconocer un derecho de carácter particular y concreto en cabeza de la demandante, que se configuró desde mucho antes de proferido el fallo de inexecutable de la Corte Constitucional.

Lo anterior se anota, partiendo de la premisa legal consagrada en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996<sup>3</sup>, conforme la cual la regla general es que “[/]as sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”, es decir, que expresamente señale que tiene efectos hacia el pasado.

Vista la parte resolutive de la sentencia C-386 del 25 de junio de 2014 que declaró la inexecutable del artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, es evidente que allí la Corte Constitucional no realizó modulación alguna, por lo tanto se aplica la regla establecida en el aludido artículo 45.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> La carrera especial que rige para la CGR se desprende del contenido del numeral 10 del artículo 268 de la Constitución Política. En desarrollo de este mandato constitucional se expidió el Decreto 268 de 2000, que contiene el régimen de carrera especial de la CGR.

<sup>3</sup> Estatutaria de la Administración de Justicia.

<sup>4</sup> Textualmente dijo en su parte resolutive de la sentencia C-386 de 2014:

**“DECLARAR INEXECUTIBLE** el artículo 15 de la Ley 1640 de 2013, *“Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013”*.

Por ello esta Corporación, contrario a lo estimado por el Juez Constitucional de primera instancia, considera que con la decisión de la CGR contenida en la Resolución Ordinaria No. ORD-81117-001081-2014 del 10 de julio de 2014, sí se vulneran de manera grave los derechos fundamentales cuyo amparo impetra la accionante, y su protección procede de manera directa y definitiva mediante la acción de tutela, pues el mecanismo ordinario existente para su real protección carece de idoneidad y eficacia, dadas las circunstancias en que se sucedieron los hechos.

En particular sus derechos laborales como empleada en carrera administrativa que, por su intempestivo retiro del servicio, afectó grave y directamente su derecho fundamental al Mínimo Vital, por ende su también garantía constitucional esencial a la Seguridad Social y la de su entorno familiar, y su derecho a la igualdad respecto de los demás empleados del hoy liquidado DAS, que fueron incorporados en otras entidades conservando derechos de carrera en las mismas.

De lo hasta aquí dicho, y sin lugar a adicionales argumentos, la sentencia de primera instancia será revocada y, en su lugar, se accederá a tutelar de manera definitiva los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Derivación de la precedente resolución se ordenará a la Contraloría General de la República que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del presente fallo proceda a reintegrar a la Sra. Flor Angélica Merchán Avellaneda, sin solución de continuidad, al mismo empleo o a uno equivalente dentro de planta de cargos de la entidad, debiéndole reconocer y pagar los salarios y prestaciones causados y dejados de percibir desde la fecha en que quedó desvinculado, es decir desde el 11 de julio de 2014, así como realizar los aportes para Salud y Pensiones

---