



SALA CUARTA DE DECISIÓN LABORAL

Proceso: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 05001-31-05-021-2024-10167-01 (T2-24-339)
Accionante: LUZ AMPARO CARDONA TORO
Accionado: COPED- COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE MEDELLIN PEDREGAL, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO y COLPENSIONES E.I.C.E.
Procedencia: JUZGADO VEINTIUNO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Asunto: DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA

En Medellín, a los siete (07) días del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024), la **Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín**, integrada por los magistrados MARÍA EUGENIA GÓMEZ VELÁSQUEZ, CARLOS ALBERTO LEBRÚN MORALES y VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO, quien actúa como Magistrado Sustanciador, procede a dictar decisión de segundo grado dentro de la ACCIÓN DE TUTELA conocida bajo el radicado único nacional 05001-31-05-021-2024-10167-01 (T2-24-339), instaurada por LUZ AMPARO CARDONA TORO en contra del COPED - COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE MEDELLÍN - PEDREGAL, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO y COLPENSIONES E.I.C.E., a la par de ejercer, en los términos del artículo 2.2.3.1.1.3¹ del Decreto 1069 de 2015 y del Decreto 2591 de 1991, control de legalidad sobre la actuación, a efectos de corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades dentro del trámite preferencial.

1. ANTECEDENTES

La señora LUZ AMPARO CARDONA TORO, actuando en su propio nombre, promovió acción de tutela en contra del COPED - COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE MEDELLÍN - PEDREGAL, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO y COLPENSIONES E.I.C.E., a fin de obtener el amparo constitucional del derecho a la estabilidad laboral reforzada, el cual, asevera, está siendo vulnerado por parte de las entidades accionadas y, en consecuencia, deprecia:

¹ Artículo 2.2.3.1.1.3. De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto. Cuando el juez considere necesario oír a aquel contra quien se haya hecho la solicitud de tutela, y dicha persona sea uno de los funcionarios que por ley rinde declaración por medio de certificación jurada, el juez solicitará la respectiva certificación

“(…) 1. Expedir y notificar formalmente acto administrativo que terminan mi nombramiento en provisionalidad en el cargo de auxiliar administrativo, entre tanto restablecer mis derechos en la nómina de empleada administrativa del INPEC, en las condiciones laborales a las que venía desempeñando, similares o mejores, por lo menos mientras se resuelven de fondo mis peticiones.

2. Ordenar al INPEC, que pague retroactivamente los días dejados de pagar por vía de hecho, al no mediar acto administrativo debidamente notificado a la accionante y hasta que se formalice la desvinculación si fuera procedente y legal.

3. Ordenar a COLPENSIONES, que otorgue prioridad al trámite de reconocimiento de pensión en mi calidad de madre de hija discapacitada”.

Como fundamento de sus pedimentos, relató que a partir del 23-ene-2018, inició a prestar sus servicios personales en el establecimiento carcelario Pedregal de esta ciudad en el cargo de Auxiliar Administrativo, de Código 4044, Grado 11, con una asignación básica mensual igual a \$ 1.909.076. Aseveró que, desde el momento mismo de su vinculación, el INPEC conoce de su condición de madre cabeza de familia con hija en situación de discapacidad; que *“(…) [e]l día diecisiete (17) de julio de 2024, desde la dirección del ERON de Pedregal en Medellín, se me dio a conocer un pantallazo de correo electrónico dirigido por Talento Humano del INPEC y que debía firmarlo porque ya no laboraba en el INPEC. Con mi firma dejé la anotación con la fecha, de mis condiciones especiales de protección a las que el INPEC no atendió”.*

Añadió que, *“(…) [s]egún la copia de pantallazos de correo electrónico y según lo manifestado por el Director del ERON de Pedregal Medellín, debía abandonar mi lugar de trabajo, sin tener acceso a más información, porque desde el 1 de julio ya no trabajaba como empleada del INPEC, pero se ve que el correo fue enviado el 10 de julio y expulsada del [e]stablecimiento el 17 de julio de 2024 sin más información que los pantallazos de correo electrónico. Insisto, sin notificar ningún acto administrativo sobre el que pueda interponer los medios de control del contencioso administrativo”,* coligiendo que, el INPEC vulneró sus garantías *ius fundamentales*, en tanto y en cuanto, procedió a su desvinculación irregular desconociendo sus circunstancias especiales. Finalmente, destacó que *“(…) [a]nte la imposibilidad de lograr respuesta del INPEC o por lo menos la notificación formal del un acto administrativo de terminación de la provisionalidad o la pensión por parte de COLPENSIONES, acudo al amparo constitucional en mi favor y en el de mi hija en condiciones especiales de discapacidad”.*

1.1. Trámite de primera instancia

El Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín avocó conocimiento el 12 de septiembre de 2024 (doc.02, carp.01), al paso de que negó el decreto la medida provisional que fuera

solicitada por la gestora judicial. *A posteriori* y surtida la notificación del COPED - COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE MEDELLÍN - PEDREGAL (págs.01 a 02, doc.02, carp.01), rindió el informe requerido por el *a quo*, deprecando se desvincule del trámite preferente dado que, “(...) *no cuenta con facultades para vincular o desvincular personal, por ende, solo notifica y da cumplimiento a los actos administrativos emanados de la Dirección General INPEC acorde a su estructura organizacional y según sea el caso*”.

Ulteriormente, y por considerarlo necesario, el sentenciador dispuso la vinculación al trámite de amparo al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO y a COLPENSIONES E.I.C.E. (docs.05 y,06 carp.01), siendo que, la primera de las entidades rindió oportunamente el informe requerido por la agencia judicial, en donde destacó que, “(...) *con ocasión a la Resolución No. 00147 del 23 de enero de 2018, fue nombrada en calidad de provisional en vacante temporal la señora LUZ AMPARO CARDONA TORO en el cargo auxiliar administrativo código 4044 grado 11, en el EST. PEN. MED. SEG. CAR. PENSILVANIA, poniendo de presente que el titular de los derechos de carrera sobre dicho empleo es la señora ROSALBA DIAZ DIAZ(sic)*”. Acotó que, a través de las resoluciones nro. 003810 del 26 de abril de 2024, se terminó el encargo otorgado a la señora ROSALBA DÍAZ DÍAZ y, con ello, finalizó el nombramiento en provisionalidad de la solicitante.

Puntualizó que la señora CARDONA TORO “(...) *es plenamente consciente que la figura del encargo, posee una condición resolutoria referente al suministro del empleo en el cual se está ejerciendo la figura de encargo por medio de un proceso de selección, tal como ocurrió en el presente caso con el 1357 de 2019, por lo cual el retiro de la accionante del empleo que venía desempeñando, obedeció únicamente al cumplimiento del derecho de mérito consagrado en el artículo 125 de la Constitución Política, que le asistió a quien participó en el concurso anteriormente referenciado*”, asegurando que, no cuenta en la actualidad con empleos disponibles para materializar el reintegro pretendido, puesto que “(...) *los empleos que hasta el momento se encuentran vacantes, deberán ser provistos para cumplir las plazas de las personas que contiene la lista de elegibles anteriormente referenciada, teniendo en cuenta el [d]erecho al [m]érito que le asiste a las personas que hicieron parte del [p]roceso de [s]elección 1357 de 2019*”.

Por su parte, COLPENSIONES E.I.C.E. planteó férrea oposición a los pedimentos consignados en la noticia constitucional, remarcando que “(...) *a la fecha, no hay peticiones de reconocimiento de pensión de vejez o pensión anticipada de vejez por hijo invalido (sic)*

radicadas en Colpensiones, por lo que Colpensiones no ha vulnerado los derechos invocados por la accionante y está actuando en derecho.”; relievando la necesidad de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva (doc.08, carp.01).

1.2. Sentencia de primera instancia

La controversia se dirimió en primera instancia por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín el 25 de septiembre de 2024 (doc.09, carp.01), mismo que resolvió tutelar los derechos fundamentales de la señora LUZ AMPARO CARDONA TORO, ordenándole al INPEC, que *“(...) en el evento de existir vacantes disponibles al momento de la notificación de la presente decisión judicial o en el momento en que existan vacantes futuras en provisionalidad, proceda dentro de los cinco (5) días siguientes a nombrar a la señora CARDONA TORO en un cargo igual o equivalente al que ocupaba antes de ser retirada mediante la Resolución 3810 de abril de los corrientes, siempre y cuando, al momento de la vinculación se mantengan las condiciones especiales exigidas en la jurisprudencia constitucional que ameriten este trato preferencial, de acuerdo a lo desarrollado en la parte motiva de esta providencia”.*

Así pues, luego de elucidar la procedencia excepcional de este mecanismo constitucional para obtener la estabilidad laboral reforzada de quien ejerciendo el rol de madre cabeza de familia, encontró probada la infracción denunciada por la suplicante, asentando que *“(...) más allá de que en sede administrativa no se hubiere invocado por la parte actora su calidad de madre cabeza de familia, a efectos de ampliar el espectro de protección a la accionante, se accederá al amparo de sus derechos, pues como quedó demostrado, ostenta tal condición, como quiera que se encuentra a cargo, cuidado y sostenimiento de su discapacitada hija”.*

A ello adicionó que, *“(...) se deben respetar los derechos de carrera administrativa y los resultados del concurso de méritos Convocatoria 1357 de 2019, y por dicha razón no se puede acceder a las pretensiones de la tutelante de ordenar su reincorporación inmediata al mismo cargo que venía desempeñando o a uno de mayor jerarquía, pues esta decisión vulneraría los derechos fundamentales de la señora ROSALBA DIAZ DIAZ(sic), quien accedió a la vacante que ocupaba la accionante, por superar el concurso de méritos para acceder a la carrera administrativa, e iría en contravía de la jurisprudencia Constitucional que reconoce la carrera administrativa como el mecanismo preferente para el acceso y la gestión de empleos públicos, más cuando se tiene que según lo afirmado por el accionado INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO que, para el momento no se cuenta con margen de maniobra en virtud de que las vacantes disponibles no superan los aspirantes de la lista de*

elegibles, en los términos del mencionado [D]ecreto 1083 de 2015' y, siendo ello así, impartió las órdenes sintetizadas en líneas anteriores.

1.3. Impugnación

Inconforme con la decisión, la accionante en memorial del 05-oct-2024 (doc.11, carp.01) impugnó la decisión proferida, en los términos que se detallan:

Desde FIRMA DE ABOGADOS AVANCEMOS <notificacionesavancemos@gmail.com>

Fecha Sáb 05/10/2024 10:34

Para Hugo Alexander Gil Betin <hgilb@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC Juzgado 21 Laboral Circuito - Antioquia - Medellín <j21labmed@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Cordial saludo,

Con todo respeto IMPUGNO, el presente fallo y solicito respetuosamente permitirme el acceso a las respuestas de las accionadas que al parecer otorgan información FALSA, con la finalidad de inducir a error al despacho.

La accionante

2. ANÁLISIS DE LA SALA

Surtido el trámite en esta instancia, procede la Sala a ejercer control de legalidad de esta actuación judicial, con arreglo a las previsiones legales contenidas en el artículo 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, para así adoptar la decisión que garantice el equilibrio y las garantías fundamentales de los intervinientes en el presente trámite, lo cual de contera, impide resolver de fondo los dislates que apuntaló la gestora constitucional.

2.1. Problema jurídico y su solución

La Sala encuentra que, en el curso de la solicitud de amparo constitucional impulsada por la señora LUZ AMPARO CARDONA TORO, se revelaron profundas falencias en materia de la garantía al debido proceso, comprometiendo la validez del trámite instruido por el juzgado de primer grado. Es por ello que, esta Colegiatura, con fundamento en las consideraciones que se pasarán a exponer, declarará la nulidad de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín, en aras de que el juzgador de instancia, disponga la integración de **i.** La señora ROSALBA DÍAZ DÍAZ, como tercero con interés legítimo **ii.** Los integrantes de la lista de elegibles conformada mediante Resolución nro. 7196 del 10 de marzo de 2024 proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil y **iii.** Los

provisionales que ocupan el empleo denominado Auxiliar Administrativo, Código 4044, Grado 11 del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC, permitiéndoles ejercer su defensa y contradicción, como garantía del debido proceso.

2.2.1. El debido proceso y la integración del contradictorio en acciones de tutela

La acción de tutela es un mecanismo judicial autónomo, subsidiario y sumario, que les permite a todos los habitantes del territorio nacional acceder a una herramienta para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o incluso por particulares. Se caracteriza por ser una acción informal que no requiere de tecnicismos jurídicos, y puede ser ejercida sin necesidad de abogado por todas las personas sin distinción de nacionalidad, sexo, edad o etnia.

Ahora, con trascendencia en el asunto, se tiene que la Corte Constitucional en autos A583 de 2015, A553 de 2021 y A1087 de 2022, ha remarcado que *“es deber del juez desde la primera instancia, integrar el contradictorio, de manera que garantice el pleno ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción desde el inicio del proceso; si no lo hace, corresponde al de segunda instancia adoptar el remedio procesal y, si la falencia persiste, necesariamente deberá procederse a ello en sede de revisión, evento éste que es excepcional y responde a criterios específicos, que buscan ponderar la satisfacción de los derechos fundamentales del afectado en el caso concreto y la protección del debido proceso de la parte vinculada”*. Con fundamento en lo anterior, la doctrina constitucional² ha construido reglas en derredor a la correcta integración del contradictorio en materia de acción de tutela, las cuales, dada su relevancia en el *sub studium*, se detallan así:

“La primera regla impone al juez de tutela el deber de integrar el contradictorio en virtud del principio de oficiosidad. Esto debido a que “si bien la demanda de tutela debe dirigirse contra el sujeto a quien se puede imputar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, puede ocurrir que se entable contra un sujeto distinto y entonces mal podría prosperar la tutela, aunque, si en el caso concreto el término lo permite, una vez se ha percatado de la situación, bien puede el juez de oficio, antes de resolver, vincular al proceso a la persona o entidad contra la cual ha debido obrar el demandante, otorgándole suficientes elementos de defensa dentro del mismo, con arreglo a la garantía constitucional.

Conforme a la segunda regla, la Corte ha considerado que el deber judicial de integración del contradictorio se aplica, no solo en el caso en que el accionante haya omitido vincular a quien esté real o aparentemente involucrado en los hechos, sino también en el caso que “aparezca demandado otro ente que, por su actividad, su función o sus actos, ha debido serlo, en otros términos, cuando no se ha integrado debidamente el contradictorio, el juez de tutela, según el análisis de los hechos y de la relación entre las funciones que se cumplen o las actividades que se desarrollan y la invocada vulneración o amenaza de derechos fundamentales (nexo causal), está en la obligación

² Corte Constitucional, Auto 583 de 2015.

de conformar el legítimo contradictorio, en virtud de los principios de oficiosidad e informalidad que rigen la acción de tutela.”

De acuerdo a la tercera regla, la Corte evidencia en su jurisprudencia que en el derecho común la indebida integración del contradictorio lleva a la adopción de fallos inhibitorios. Esta conclusión no es posible en el caso de la acción de tutela, pues el parágrafo único del artículo 29 del Decreto Ley 2591 de 1991 lo prohíbe de manera expresa. En ese sentido, el juez debe ejercer sus poderes oficiosos con el fin de garantizar que los sujetos afectados por la decisión o que tengan interés directo en la misma puedan ejercer el derecho “a que se resuelvan las pretensiones formuladas en la demanda y a que, por la otra parte, se le admita como legítimo contradictor de tales pretensiones.”

En el precedente analizado, se expresa una cuarta regla, según la cual si en el trámite de la acción de tutela puede deducirse razonablemente que se está ante una vulneración de derecho fundamental y, no obstante ello, el juez de tutela de primera instancia omitió integrar adecuadamente el contradictorio, dicha integración puede ser adelantada por el juez de segunda instancia o incluso por la Corte. De manera general, de acuerdo con este precedente, una decisión de esta naturaleza involucra “revocar la decisión o decisiones sometidas a su examen y ordenar al juez de primera instancia la integración del contradictorio para configurar la legitimación en la causa de la parte demandada. La adopción de esta conducta se adecua (sic) y armoniza con el postulado legal de que en el proceso de tutela no pueden expedirse fallos inhibitorios, pero cabría señalar que **mientras no se vincule debidamente a la parte demandada no es posible proferir sentencia de mérito, estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de la demanda”. -Negritas intencionales de la Sala-**

2.2.2 Caso Concreto

Con base en el marco legal y jurisprudencial arriba descrito, memora la Sala que, la pretensora requiere que se tutele su derecho fundamental a la estabilidad laboral reforzada en su condición de madre cabeza de familia con hija en situación de discapacidad, para con ello, “(...) restablecer mis derechos en la nómina de empleada administrativa del INPEC, en las condiciones laborales a las que venía desempeñando, similares o mejores, por lo menos mientras se resuelven de fondo mis peticiones”.

En ese estado de cosas, asoma que el sentenciador de primer nivel no conformó correctamente el contradictorio en el *sub lite*, puesto que se mostraba forzoso vincular a la señora ROSALBA DÍAZ DÍAZ, a los integrantes de la lista de elegibles conformada mediante Resolución nro. 7196 del 10 de marzo de 2024 proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, así como a los provisionales que ocupan las vacantes correspondientes al empleo denominado Auxiliar Administrativo, Código 4044, Grado 11, que anteriormente ocupaba la accionante. Ello en la medida en que el objeto de la noticia constitucional es obtener la designación en uno de los empleos de esa denominación que se encuentren actualmente vacantes y, siendo ello así, a los prenombrados les asiste un interés directo y sustancial en las resultas del amparo constitucional solicitado por la señora LUZ AMPARO CARDONA TORO,

y con mayor razón si debe comprobarse la efectividad de las medidas afirmativas que el INPEC aduce que adoptó en el *sub lite*, previo a la desvinculación de la gestora constitucional.

De esta manera, fluye con claridad, la innegable conclusión relativa a la infracción al debido proceso, configurándose en consecuencia, una nulidad por indebida integración del contradictorio con el agravante de no ser saneable, en tanto y en cuanto, las órdenes que bien se profieran en el diligenciamiento judicial pueden afectar los intereses jurídicos y económicos de la señora ROSALBA DÍAZ DÍAZ, quien actualmente ocupa el cargo en el que se encontraba designada la accionada y a quienes superaron el concurso de méritos para ocupar el empleo de Auxiliar Administrativo, Código 4044, Grado 11; lo que hace más palpable la necesidad de otorgarles la posibilidad de presentar los elementos probatorios que considere pertinentes como controvertir los acopiados en el tracto procesal, ejerciendo su derecho de defensa y contradicción.

Colofón de lo expuesto y atendiendo a las consideraciones fácticas, jurídicas y probatorias antes descritas, se dispondrá por la Sala la declaratoria de la nulidad de la sentencia del 25 de septiembre de 2024 que en primera instancia fue dictada por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín, a efectos de que proceda a integrar debidamente el contradictorio con la vinculación de: **i.** La señora ROSALBA DÍAZ DÍAZ como tercero con interés legítimo, **ii.** Los integrantes de la lista de elegibles conformada mediante Resolución nro. 7196 del 10 de marzo de 2024 proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil y **iii.** Los provisionales que ocupan las vacantes del empleo denominado Auxiliar Administrativo, Código 4044, Grado 11 del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC, conservándose el valor probatorio del informe que se encuentra dentro del expediente y las pruebas decretadas, allegadas por las partes y que hayan tenido la oportunidad de controvertirlas.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala Cuarta de Decisión Laboral,**

3. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la sentencia proferida por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín el 25 de septiembre de 2024, dentro de la ACCIÓN DE TUTELA promovida por LUZ AMPARO CARDONA TORO en contra del COPED - COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO CON ALTA Y MEDIA SEGURIDAD DE MEDELLÍN - PEDREGAL, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO y COLPENSIONES E.I.C.E., para en su lugar, ORDENAR a la autoridad judicial competente rehacer la actuación procesal conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído, conservando el valor

probatorio de todos los elementos de convicción recaudados respecto de quienes tuvieron la oportunidad de conocerlos, y ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.

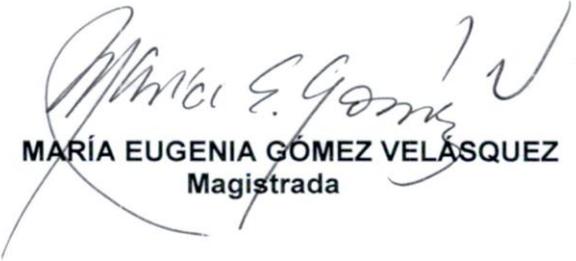
SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes, de modo que, tengan conocimiento sobre lo aquí resuelto.

TERCERO: Por Secretaría, DEVOLVER el presente expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

Se firma la presente providencia, previa aprobación de los integrantes de la Sala, en la forma prevista en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO
Magistrado Ponente


MARÍA EUGENIA GÓMEZ VELÁSQUEZ
Magistrada


CARLOS ALBERTO LEBRÚN MORALES
Magistrado

CONSTANCIA SECRETARIAL

Se deja constancia de que las anteriores firmas corresponden a las firmas originales de los magistrados que integran la Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.


RUBÉN DARÍO LÓPEZ BURGOS
Secretario