



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Sala Sexta de Revisión**

**SENTENCIA T-354 DE 2024**

**Referencia:** expediente T-9.956.782

Revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la solicitud de tutela presentada por *Daniela* en contra del municipio en el que prestaba sus servicios.

**Magistrado sustanciador:**  
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

**Síntesis de la decisión.** La Sala Sexta de Revisión, a pesar de declarar la carencia actual de objeto, adelantó el estudio de fondo del caso y encontró que el municipio vulneró los derechos fundamentales de petición, debido proceso, seguridad social y la dignidad de la accionante como víctima, al no haber dado respuesta a las peticiones presentadas por la servidora pública y no haberle ofrecido acompañamiento diligente, pese a que en su calidad de inspectora de policía se vio obligada a salir del territorio en el que prestaba sus servicios tras recibir amenazas en contra de su vida, lo que ocasionó su desplazamiento forzoso.

Además, la Sala constató que el actuar de la entidad accionada, al no garantizarle el debido proceso administrativo, generó un escenario de revictimización de la servidora pública, quien debió afrontar las consecuencias no solo del hecho victimizante de desplazamiento forzado sino, además, las derivadas del actuar de la entidad accionada. No obstante, reiteró que la acción de tutela es, en principio, improcedente para reclamar el pago de acreencias laborales.

Con fundamento en lo anterior, la Sala decidió confirmar parcialmente la Sentencia del 1 de diciembre de 2023 del Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta, solo en lo relacionado con la protección del derecho fundamental de petición, y revocar las demás decisiones adoptadas en dicho fallo que, a su vez, confirmó la declaración de improcedencia de la solicitud de amparo proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de la misma ciudad mediante la Sentencia del 9 de octubre de 2023. Adicionalmente, amparar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social y a la dignidad de *Daniela* como víctima de desplazamiento forzado.

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Cúcuta y, en segunda instancia, por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de la misma ciudad, dentro del proceso de la referencia<sup>1</sup>, previas las siguientes consideraciones.

### **Aclaración preliminar**

La Sala ha adoptado como medida de protección a la intimidad de la solicitante, la supresión de los datos que permitan identificarla, razón por la cual su nombre será remplazado por uno ficticio y se suprimirá la información necesaria para proteger sus derechos a la privacidad y la seguridad<sup>2</sup>. Adicionalmente, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Secretaría General de esta corporación, a las autoridades judiciales de tutela y a aquellas vinculadas al trámite, guardar estricta reserva respecto de su identificación.

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. Solicitud**

1. La solicitud fue presentada por la señora *Daniela* para que se le protegieran sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas. Lo anterior, al estimarlos vulnerados por el municipio en el que trabajaba, pues la entidad dejó de pagarle los salarios y los aportes a la seguridad social correspondientes a su cargo, a pesar de que se encontraba en situación de desplazamiento forzado.

### **B. Hechos relevantes**

2. El 2 de febrero de 2023, la solicitante debió abandonar el municipio debido a que recibió diferentes amenazas por parte de un grupo armado al margen de la ley. Señaló que en la alcaldía del municipio ocupaba el cargo de inspectora de policía y se encontraba en carrera administrativa. Además indicó que, el día anterior a su desplazamiento, le notificó al alcalde del municipio sobre las amenazas que había recibido.

3. El 6 de febrero de 2023, la Secretaría de Gobierno del municipio le solicitó una copia de la denuncia penal para “reportar ante la Comisión Nacional del Servicio Civil”<sup>3</sup> la situación administrativa.

---

<sup>1</sup> El expediente fue escogido para la revisión por la Sala de Selección Número Dos, por medio del Auto del 29 de febrero de 2024, notificado el 15 de marzo del mismo año.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Circular Interna n.º 10 de 2022. Al respecto, se precisa que la Sala va a emitir dos versiones de la misma sentencia y que la versión que se va a publicar en internet es la que corresponde a la anonimizada.

<sup>3</sup> Expediente digital. Archivo “01EscritoTutelaYAnexos.pdf”, página 1.

4. Sin embargo, la solicitante no contestó al requerimiento debido a que las “denuncias penales contra grupos armados ilegales gozan de reserva legal, y también por miedo a que la información se filtrara”<sup>4</sup>.

5. La solicitante agregó que el municipio, por intermedio de “la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía”<sup>5</sup>, tenía pleno conocimiento de las razones de su desplazamiento, el cual también reportó ante las personerías del municipio y de Medellín, con el objetivo de ser incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV).

6. Por estas razones, el 13 de febrero de 2023, presentó una solicitud para que le siguieran “pagando los salarios”<sup>6</sup> hasta que lograra acceder a una reubicación por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC).

7. Sin embargo, la entidad accionada dejó de pagarle el salario y la solicitante, al no obtener respuesta alguna por parte del municipio, interpuso una solicitud de tutela, el 13 de marzo de 2023, para que se ampararan sus derechos al mínimo vital y a la vida digna, pues el salario que devengaba como inspectora de policía era su única fuente de ingresos.

8. El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías, el 28 de marzo de 2023, negó el amparo<sup>7</sup>, pese a que la accionante envió al juez la “denuncia penal solicitada [...] para así subsanar”<sup>8</sup> lo requerido por el municipio. El fallo fue confirmado, el 28 de abril del mismo año, por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia.

9. La accionante enfatizó en que hasta la fecha de presentación de la solicitud de tutela no se había activado la ruta de atención ni iniciado trámite alguno en la CNSC. Al respecto, mencionó: “solicité a la CNSC [informar sobre] si han iniciado algún requerimiento sobre mi caso y me respondieron que no hay registros por parte de la alcaldía [del municipio en cuestión]”<sup>9</sup>.

10. Adicionalmente, indicó que en junio de 2023 fue “retirada del régimen contributivo”<sup>10</sup>. Y agregó: “[e]n contacto telefónico a la EPS COOSALUD me confirmaron que la alcaldía había pasado una novedad de retiro, la cual no he solicitado ni la Alcaldía me ha notificado esa decisión”<sup>11</sup>.

11. Señaló que, en el mes de julio del mismo año, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas) la incluyó en el Registro Único de Víctimas (RUV) por los hechos victimizantes de amenazas y desplazamiento forzado.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> En el fallo, el juez segundo negó el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital, pues, a su juicio, el municipio accionado ha prestado las garantías para proteger los derechos de la accionante. Como prueba de ello, el municipio solicitó información “necesaria” para activar la ruta de atención para, entre otras, justificar el pago de un funcionario que no está prestando sus servicios. Concluyó que “para el despacho es lógico realizar tal solicitud máxime que hay una obligación de la administración de verificación e información ante la Comisión Nacional del Servicio Civil tendiente a evaluar, calificar e informar de las situaciones y desempeño de los funcionarios de carrera administrativa. Lo que sí se debe enfatizar es que la custodia de la información por la entidad territorial debe gozar de la seguridad y reserva tendiente a garantizar los derechos de la accionada. Razones de peso por las cuales el despacho despachará negativamente las súplicas de la accionante”. Lo anterior fue confirmado, en segunda instancia, por Juzgado Primero Promiscuo de Familia.

<sup>8</sup> Expediente digital. Archivo “01EscritoTutelaYAnexos.pdf”, página 1.

<sup>9</sup> *Ibid.*, página 2.

<sup>10</sup> *Ibid.*, página 3.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

12. Por lo tanto, el 24 de julio de 2023, solicitó al municipio accionado el pago de los salarios adeudados y los aportes a la seguridad social. Para ello, adjuntó la resolución de la Unidad para las Víctimas que la incluyó en el RUV.

13. Por último, señaló que actualmente se encuentra en una situación precaria y que no ha podido responder por sus obligaciones bancarias ni pagar los préstamos económicos que ha recibido de algunos particulares. Además, que ha presentado problemas de salud, los cuales no han sido atendidos debido al retiro del régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud. En concreto, mencionó que le suspendieron las terapias para tratar una lesión en su rodilla derecha y el acceso al medicamento Levotiroxina, que le ordenaron para tratar su hipotiroidismo.

14. Con fundamento en lo anterior, la accionante solicitó que le sean amparados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas. Y, en consecuencia, que se ordene al municipio pagar los salarios adeudados, las prestaciones sociales y las vacaciones correspondientes a los meses de febrero, marzo, abril, mayo junio, julio agosto, septiembre y “demás que transcurran hasta que logre estabilizar [su] situación económica y laboral”<sup>12</sup>.

### **C. Pruebas aportadas**

15. Con la solicitud de tutela se aportaron como pruebas las copias de los siguientes documentos: (i) certificado de registro de carrera administrativa<sup>13</sup>; (ii) informe al municipio sobre los hechos<sup>14</sup>; (iii) denuncia penal<sup>15</sup>; (iv) constancia de su inclusión como víctima en el RUV<sup>16</sup>; (v) primera solicitud de tutela<sup>17</sup>; (vi) fallo de primera instancia<sup>18</sup>, y (vii) fallo segunda instancia<sup>19</sup>.

### **D. Respuesta de la entidad accionada y las vinculadas**

16. Mediante el Auto del 26 de septiembre de 2023, el Juzgado Octavo Civil Municipal de Cúcuta admitió la solicitud de tutela y ordenó notificar al municipio accionado. Adicionalmente, vinculó a la Policía Municipal y a la Personería Municipal, a los juzgados Segundo Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías y Primero Promiscuo de Familia, a la Comisión Nacional del Servicio Civil, a la Unidad para las Víctimas, a la EPS Coosalud y al comandante del Batallón de Infantería de la Marina n.º 23.

#### *Municipio accionado*

17. La secretaria general del municipio indicó que, si bien conocen la situación de la solicitante, lo cierto es que se fue del territorio de la entidad sin dar información alguna.

<sup>12</sup> *Ibid.*, página 6.

<sup>13</sup> En este documento, la CNSC certifica que la accionante, para el 8 de septiembre de 2023, tenía registro público de carrera administrativa como inspectora de policía en el municipio accionado.

<sup>14</sup> Expediente digital. Archivo “01EscritoTutelaYAnexos.pdf”, página 9.

<sup>15</sup> *Ibid.*, páginas 10 a 17.

<sup>16</sup> *Ibid.*, página 18.

<sup>17</sup> *Ibid.*, páginas 23 a 34.

<sup>18</sup> *Ibid.*, páginas 35 a 49

<sup>19</sup> *Ibid.*, páginas 56 a 65.

18. Adicionalmente, señaló que el municipio activó la ruta de atención desde el momento en que fue notificado de las amenazas recibidas por la inspectora de policía, es decir, el 1 de febrero de 2023, y le pagó el hotel y los tiquetes aéreos para que saliera del territorio, junto con su pareja. También, puso a disposición de la solicitante un esquema de seguridad y un carro blindado.

19. Respecto del cargo desempeñado, la secretaria mencionó que el municipio no tiene información sobre el lugar en el que se encuentra la accionante y que lo único que esta le ha comunicado a la entidad es la solicitud en “relación con el reconocimiento y pago de su salario”<sup>20</sup>.

20. Señaló que se debe tener en cuenta que existen herramientas tecnológicas para realizar las labores correspondientes a sus funciones, más aún, cuando la solicitante tiene a su cargo una servidora vinculada por la administración municipal, quien se encuentra recibiendo todas las querrelas policivas y contravenciones que llegan a ese despacho. Al respecto, precisó:

“la accionante en su rol como inspectora de policía, podría darle trámites (sic) desde la virtualidad, teniendo en cuenta que la inspección de policía del corregimiento del valle (sic) cuenta con computador y servicio a internet de forma permanente, por consiguiente no habría razón para que la funcionaria se desprenda de sus funciones en su totalidad, lamentablemente la funcionaria desde que salió del municipio no ha mostrado el mayor interés para apoyarse en la administración para buscar una solución de cara a su situación”<sup>21</sup>.

21. Por último, sostuvo que la tutela “se torna improcedente [porque] cuenta con los mismos argumentos expuestos en la tutela de primera y segunda instancia promovida en su momento por la accionante”<sup>22</sup>.

#### *Juzgado Segundo Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías*

22. El juez indicó que en el fallo “de tutela No. 6 del 28 de marzo de 2023 negó el amparo”<sup>23</sup>. Lo anterior, debido a que la accionante no brindó información al municipio accionado acerca de su paradero y ni siquiera aportó la denuncia penal. En ese sentido, resaltó la obligación que tiene a cargo la administración de verificar e informar a la CNSC las situaciones y el desempeño de los empleados de carrera administrativa. Por último, pidió que se le desvincule del presente asunto, porque realizó las funciones que le son propias y en virtud del material probatorio que acompañó la solicitud de tutela<sup>24</sup>.

#### *Juzgado Primero Promiscuo de Familia*

23. La juez indicó que, por reparto, su despacho estuvo a cargo de resolver la impugnación presentada por la señora *Daniela*. En esa ocasión, concluyó que la entidad territorial accionada había “prestado todas las garantías suficientes y

---

<sup>20</sup> Expediente digital. Archivo “09RespuestaSecretariaGereralGobiernoBahiaSolano.pdf”, página 4.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Expediente digital. Archivo “07RespuestaJuzgado.pdf”, página 1.

<sup>24</sup> *Ibid.*, página 3.

necesarias, para que el ejercicio de los derechos de la accionante estén garantizados”<sup>25</sup>.

#### *Comisión Nacional del Servicio Civil*

24. El jefe de la oficina asesora jurídica de la CNSC señaló que la solicitud de tutela debe ser declarada improcedente, pues la accionante cuenta con otros mecanismos jurídicos para que se expida “un acto administrativo por medio del cual se le reubique en otro cargo”<sup>26</sup>.

25. Además, pidió la desvinculación de la entidad debido a que las pretensiones de la solicitud de tutela trascienden sus competencias. Al respecto, indicó que “en virtud del artículo 130 de la Constitución Política y la Ley 909 de 2004, la CNSC es el organismo encargado de la administración y vigilancia del Sistema General de Carrera y de los Sistemas Especiales y Específicos de Carrera Administrativa de origen legal; así mismo, el literal a) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004 consagra que es función de la CNSC, establecer los reglamentos y los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de empleos de carrera”<sup>27</sup>. Por lo tanto, planteó que no le corresponde responder por las acreencias laborales pretendidas en la presente solicitud de tutela.

#### *EPS Coosalud*

26. El gerente de la EPS de la sucursal del Norte de Santander señaló que la entidad ha garantizado todos los servicios requeridos por la solicitante, de acuerdo con las órdenes médicas que le han sido prescritas. Sobre los padecimientos que señala en el escrito de tutela, indicó que no obra orden médica relacionada con el servicio de terapias ni con el suministro del medicamento Levotiroxina. Concluyó que, en virtud de las pretensiones de la tutela, la entidad debe ser desvinculada<sup>28</sup>.

#### *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*

27. La representante judicial de la Unidad para las Víctimas indicó que no tiene competencia legal para resolver la solicitud de pagos adeudados por el municipio accionado. Por lo tanto, solicitó la desvinculación de la entidad<sup>29</sup>.

#### *Batallón de Infantería de la Marina n.º 23*

28. El comandante del Batallón de Infantería de la Marina n.º 23 indicó que tuvo conocimiento de la situación de la solicitante por la cual se vio obligada a abandonar el municipio. Sin embargo, afirmó que no tiene conocimiento de los demás hechos descritos en la tutela ni competencia para la resolución del asunto. Por esta razón, solicitó su desvinculación<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Expediente digital. Archivo “04RespuestaJuzPromFamBahiaSolanoChoco.pdf”, página 2.

<sup>26</sup> Expediente digital. Archivo “08RespuestaComisionNalServCiv.pdf”, página 3.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Expediente digital. Archivo “06RespuestaCoosalud.pdf”, página 4.

<sup>29</sup> Expediente digital. Archivo “05RespuestaUnidadVictimas.pdf”, página 5.

<sup>30</sup> Expediente digital. Archivo “03RespuestaArmadaColombia.pdf”, página 3.

29. Por su parte, la Policía Municipal y la Personería del mismo municipio, de acuerdo con los documentos que obran en el expediente, guardaron silencio.

### **E. Decisiones judiciales que se revisan**

#### *Decisión del juez de tutela de primera instancia*

30. En la Sentencia del 9 de octubre de 2023, el Juzgado Octavo Civil Municipal de Cúcuta negó por improcedente la solicitud de amparo. A pesar de reconocer que la accionante, al ser víctima de desplazamiento forzado, es sujeto de especial protección, señaló que la petición no cumplió con el requisito de inmediatez. Sobre este punto expuso lo siguiente:

“Por lo tanto, es claro, que si la señora *Daniela* ha dejado transcurrir un tiempo bastante considerable para acudir a otros mecanismos ordinarios y solicitar el reconocimiento de sus derechos, tal situación constituye un indicio para establecer que no existe un desmedro al mínimo vital y no hace necesaria la intervención del juez constitucional, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional, pues se reitera han transcurrido más de 7 meses”<sup>31</sup> (mayúsculas originales).

31. Adicionalmente, refirió el hecho de que la entidad accionada mencionó que la solicitante aunque podía seguir trabajando de manera virtual no lo hizo. Así mismo, que esta no ha realizado gestión alguna para obtener su traslado o reiniciar su vida laboral, pues, como lo informó la CNSC no obra queja, solicitud ni reclamación ante dicha entidad que, de haber sido negada, “sí podría eventualmente constituir una afrenta iusfundamental”<sup>32</sup>.

32. Por último, ordenó “excluir”<sup>33</sup> del proceso a las entidades vinculadas.

#### *Impugnación*

33. En el escrito de impugnación la accionante mencionó que no es cierto que el municipio no tenga conocimiento sobre su paradero ni que haya abandonado su cargo. Por el contrario, dijo haber realizado las gestiones para notificar a la entidad, como se prueba con el hecho de que esta le haya comprado los tiquetes aéreos para salir del territorio. Además, sobre el requisito de inmediatez, refirió que la juez no tuvo en cuenta que se presentaron hechos nuevos, pues el municipio accionado la retiró de la seguridad social en junio de 2023<sup>34</sup>.

34. Agregó que el fallo incurrió en el defecto de exceso ritual manifiesto al considerar que existió una ausencia prolongada, teniendo en cuenta que presentó la primera solicitud de tutela en marzo de 2023, debido a que la entidad territorial no contestó sus peticiones, que tenían el objetivo de que “[...] ellos como entidad dictaran las pautas de cara a su situación de desplazamiento [...]”. La juez le da crédito a los argumentos de la entidad accionada y no analiza en profundidad el escrito en el que manifestó la existencia de una solicitud de reubicación [radicada] ante la CNSC”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Expediente digital. Archivo “11FalloTutela.pdf”, página 17.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibid.*, página 18.

<sup>34</sup> Expediente digital. Archivo “12Impugnacion.pdf”, página 9.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

35. Por último, se refirió a las entidades vinculadas, señalando que no tiene “relación laboral con dichos organismos, [y que] sus pretensiones se dirigen directamente a la alcaldía del municipio [accionado], [la cual] es la entidad con la que tiene vinculación laboral en carrera administrativa”<sup>36</sup>.

36. Concluyó que el municipio accionado no ha tenido la intención de responder sus solicitudes. Por el contrario, reportó, sin notificarla, una novedad de retiro para no seguir pagando los aportes a la seguridad a partir de junio de 2023<sup>37</sup>.

### *Decisión del juez de tutela de segunda instancia*

37. En la Sentencia del 1 de diciembre de 2023, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta confirmó parcialmente el fallo de primera instancia, al adicionar en el numeral tercero el amparo del derecho de petición de la accionante. Por lo tanto, ordenó al municipio accionado resolver de fondo las solicitudes presentadas el 3 de marzo de 2023 y el 24 de julio del mismo año, en las que pidió el pago del salario y las demás prestaciones causadas.

38. Sobre el requisito de subsidiariedad, mencionó que la solicitante cuenta, en principio, con la jurisdicción contencioso administrativa para exigir el cumplimiento de sus pretensiones. Esto porque el acto administrativo que resuelva su solicitud, en caso de negar el derecho, puede ser cuestionado por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, enfatizó en que dicha petición no ha sido resuelta por el municipio. Al respecto, concluyó:

“para esta funcionaria judicial, teniendo en cuenta las pruebas arrojadas al plenario, se advierte que se configura la vulneración al derecho fundamental de petición de *Daniela*, ya que no se evidencia oficio dirigido [a la] accionante con la correspondiente respuesta a las solicitudes presentadas y menos aún, que las mismas hayan sido notificadas en debida forma a la aludida accionante”<sup>38</sup>.

## **II. ACTUACIONES REALIZADAS EN SEDE DE REVISIÓN**

39. El 13 de junio de 2024, en el marco del proceso de revisión, el despacho del magistrado sustanciador se comunicó telefónicamente con la accionante para conocer sobre la actualidad de la situación planteada en la solicitud de tutela. Esta informó que no había logrado volver al municipio y que no obtuvo el pago de sus salarios y demás acreencias laborales. Sin embargo, aportó copia del Decreto, por medio del cual el alcalde de su nuevo municipio de residencia la reubicó como inspectora de policía<sup>39</sup>.

40. Además, la accionante aportó copia de las dos solicitudes que realizó ante “el alcalde municipal y la Secretaría General y de Gobierno”. La primera fue presentada el 2 de marzo de 2023, en la que menciona que no recibió el pago

<sup>36</sup> *Ibid.*, página 12.

<sup>37</sup> *Ibid.*, página 13.

<sup>38</sup> Expediente digital. Archivo “13SentenciaTutela.pdf”, página 24.

<sup>39</sup> Expediente digital. Archivo “ACTA DE NOMBRAMIENTO *Daniela* (2).pdf”, página 1.

correspondiente a su salario de febrero de 2023 (mes en el que fue desplazada). En ese sentido, reiteró la solicitud de pago y que se garantice el de los meses siguientes hasta tanto se logre restablecer su situación laboral y de seguridad<sup>40</sup>.

41. La segunda fue presentada el 24 de julio del mismo año, luego de que la accionante fue incluida en el RUV. En esa ocasión, señaló que “en concordancia con la ley 387 de 1997 y 1448 de 2011, dentro de los derechos que me asisten como víctima de desplazamiento forzado [...] solicito a su despacho el pago de los salarios adeudados, prestaciones sociales y demás emolumentos salariales de mi cargo de inspectora de policía, teniendo en cuenta que mi salida del municipio fue con el fin de proteger mi vida y no por abandono del cargo. [...]”<sup>41</sup>.

42. Adicionalmente, aportó copia de la solicitud presentada ante la Comisión Nacional del Servicio Civil el 17 de julio de 2023, en la cual reitera los hechos sucedidos y solicita “la reubicación en una sede distinta al lugar donde [fue] desplazada [...] para continuar ejerciendo la función pública [...]”<sup>42</sup>.

### III. CONSIDERACIONES

#### A. Competencia

43. Esta Sala de Revisión es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en el inciso segundo del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### B. Cuestiones previas

##### *Facultades extra y ultra petita*

44. *Alcance del estudio de la Sala Sexta de Revisión.* La Sala precisa que en este caso existen diversas situaciones objeto de estudio, pues, como se vio en los antecedentes, la accionante fue víctima de desplazamiento forzado y, posteriormente, presuntamente se le han afectado diversos derechos laborales por medio de las decisiones del municipio accionado. En atención a la complejidad de la situación y al hecho de que se trata de una víctima de desplazamiento forzado, la Sala estudiará la posible vulneración de otros derechos fundamentales a los señalados en la solicitud de tutela, haciendo uso de las facultades *extra* y *ultra petita*.

45. En relación con las facultades *extra* y *ultra petita* en materia de tutela, la Corte ha señalado que estas habilitan al juez constitucional a dictar un fallo que corresponda con el resultado de un estudio de los hechos y las situaciones del caso concreto, que tome en cuenta los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, sin que su análisis se contraiga o se limite por las pretensiones del escrito de tutela. Al respecto, en la Sentencia SU-195 de 2012, la Corte indicó que el juez de tutela puede resolver el caso concreto concediendo el amparo de

<sup>40</sup> Expediente digital. Archivo “DOCUMENTOS CORTE CONSTITUCIONAL.pdf”, página 2.

<sup>41</sup> *Ibid.*, página 6.

<sup>42</sup> Expediente digital. Archivo “SOLICITUD DE REUBICACION CNSC.pdf”, página 2.

derechos no alegados. Y, años atrás, en la Sentencia SU-484 de 2008 señaló que “al juez de tutela le está permitido entrar a examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, [determine] cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección”.

46. En el caso concreto, la Sala considera que la presunta vulneración de los derechos mencionados en la solicitud de tutela podría haber configurado una revictimización y la posible afectación del derecho a la dignidad en cabeza de la accionante, quien se encontraba en situación de desplazamiento forzado. Además, de acuerdo con los hechos, la Sala estima necesario analizar la posible vulneración del debido proceso administrativo, pero concentrando el estudio en el hecho de que la entidad municipal no actuó con la debida diligencia para garantizar la protección de los derechos fundamentales de su servidora, mientras esta era debidamente reubicada. Y, por último, en virtud de lo desarrollado anteriormente (*supra*, 40 y 41), la Sala estudiará la posible vulneración del derecho fundamental de petición.

#### *Carencia actual de objeto*<sup>43</sup>

47. La carencia actual de objeto se configura cuando las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos fundamentales desaparecen, se modifican o existe una pérdida de interés por parte del accionante en el amparo solicitado o cuando el daño que pretendía evitarse con la solicitud sucede. En estos casos, la acción de tutela pierde, entonces, su función como mecanismo extraordinario de protección, por lo que las órdenes que podrían ser emitidas por el juez constitucional resultarían inocuas para el solicitante.

48. Esta corporación ha establecido que con posterioridad a la presentación de la solicitud de tutela se pueden presentar situaciones constitutivas de carencia actual de objeto, a saber: daño consumado, hecho superado y hecho sobreviniente. El daño consumado se configura cuando ocurre la vulneración del derecho que se pretendía evitar por medio de la solicitud de tutela. El hecho superado tiene lugar cuando la pretensión que fundamenta la solicitud de amparo es totalmente satisfecha por la actuación voluntaria de la parte accionada. Y, por último, el hecho sobreviniente se presenta cuando ocurre un evento que no encaja precisamente en ninguno de los supuestos anteriores. Sobre esta última situación, la Corte ha sostenido que el hecho sobreviniente no está delimitado y se puede presentar, por ejemplo, cuando el accionante asume una carga que no le corresponde para evitar la vulneración de sus derechos, cuando un tercero logra que la pretensión sea satisfecha en lo fundamental o cuando es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la parte accionada o el solicitante pierde su interés en el objeto del litigio.

49. La Sala advierte que cuando la carencia actual de objeto se configura después de que se han proferido los fallos de tutela, ya sea en primera o en segunda instancia, no se excluye la competencia de la Corte para revisar las sentencias dictadas dentro del proceso de tutela, razón por la que este tribunal podrá confirmarlas si las encuentra ajustadas a derecho o revocarlas en caso

<sup>43</sup> Este acápite reitera la doctrina fijada en la Sentencia T-159 de 2024.

contrario y adoptar las medidas que considere necesarios para revertir la situación creada con la sentencia revocada.

50. En esta oportunidad, la Sala encuentra acreditada la carencia actual de objeto en relación con el asunto de la reubicación de la accionante, pues, como fue afirmado por esta en sede de revisión, la CNSC la reubicó en un nuevo municipio, luego de ser víctima de desplazamiento forzado. Lo anterior fue probado por medio de la copia del Decreto, expedido por el alcalde municipal, en el que se efectuó el “nombramiento ordinario en propiedad y por reubicación en la planta del personal”<sup>44</sup> de la señora *Daniela*. Siendo así, la Sala precisa que dicha reubicación fue lograda luego de más de un año por las gestiones adelantadas por la accionante, al hacer el trámite correspondiente ante la CNSC.

51. En ese sentido, las razones que permitieron a la solicitante lograr su reubicación y, así, detener la vulneración a sus derechos fundamentales, se enmarcan en la categoría del hecho sobreviniente. Pues, fue el actuar de la parte accionante el que permitió superar las condiciones que supusieron una afectación a sus derechos fundamentales. A pesar de lo anterior, la Sala precisa que es responsabilidad de las entidades públicas solicitar ante la Comisión Nacional del Servicio Civil el traslado y la reubicación de los trabajadores de carrera que, por fuerza mayor, deben moverse de su sitio de trabajo, más aún cuando se encuentren ante un riesgo inminente de seguridad que los obligue a desplazarse de manera forzada del lugar donde desempeñan sus cargos, como, de hecho, ocurrió en el caso concreto. Así mismo, es su deber ofrecer y gestionar las alternativas que resulten apropiadas a las circunstancias del desplazamiento a efectos de garantizar la prestación del servicio y el cumplimiento de las funciones del cargo mediante cualquiera de las modalidades del trabajo desde la distancia.

52. De acuerdo con la Sentencia SU-522 de 2019, esta categoría, la del hecho sobreviniente, ha sido utilizada por la jurisprudencia constitucional cuando lo sucedido no se enmarca en conceptos tradicionales como el daño consumado o el hecho superado. No se trata de una categoría homogénea ni limitada y ha sido utilizada, entre otros, en los casos en los que “el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora”.

53. A pesar de lo anterior, la Sala considera necesario referirse al no pago de los salarios y las demás prestaciones por parte de la entidad accionada, y que son reclamados en la solicitud de tutela. Pues, respecto de esta situación, en cambio, se configuró la carencia actual de objeto por daño consumado, toda vez que dichos pagos le fueron suspendidos por la entidad territorial sin agotar previamente la correspondiente actuación administrativa que permitiera establecer la procedencia y el fundamento de dicha decisión. Si bien la accionante logró proteger su derecho fundamental al mínimo vital, luego de ser reubicada en otra entidad territorial, lo cierto es que durante más de un año, su mínimo vital se vio afectado. Sobre el concepto de daño consumado, la Sala Plena de esta corporación señaló, en la Sentencia SU-522 de 2019, lo siguiente:

“El *daño consumado*, por su parte, tiene lugar cuando se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que ante la

<sup>44</sup> Expediente digital. Archivo “ACTA DE NOMBRAMIENTO *Daniela* (1).pdf”, página 4.

imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación. De ahí que el daño consumado tenga un efecto simbólico más reprochable que el hecho superado, en la medida en que en el primer caso la accionada ‘*lleva*’ la situación a un límite extremo en que el restablecimiento del derecho es imposible<sup>45</sup>. Esta figura amerita algunas precisiones adicionales: (i) si al interponer la acción de tutela ya es claro que el daño se generó, el juez debe declarar improcedente el mecanismo de amparo; pero si el daño se consume durante el trámite judicial, bien sea en primera o en segunda instancia o en sede de revisión, el juez puede proferir órdenes adicionales tendientes a proteger la dimensión objetiva del derecho, evitar repeticiones o identificar los responsables; (ii) el daño causado debe ser *irreversible*, pues respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial, no es dable decretar la carencia de objeto” (énfasis original)<sup>46</sup>.

54. Para la Sala, entonces, es claro que la afectación al mínimo vital se prolongó durante más de un año como consecuencia de las actuaciones de la entidad accionada. La entidad territorial adoptó decisiones que afectaron a su servidora, quien fue desplazada forzosamente del territorio en el que prestaba sus servicios, sin el agotamiento previo de las actuaciones administrativas que permitieran adoptar tales decisiones.

55. En conclusión, pese a reconocer la carencia actual de objeto, perfeccionada tanto por el hecho sobreviniente como por el daño consumado, la Sala procederá a realizar el estudio de fondo del caso, toda vez que tal declaración no excluye la competencia de la Corte para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de tutela. Además, en línea con la jurisprudencia constitucional, en los casos en los que el daño se haya consumado

“es perentorio un pronunciamiento de fondo del juez de tutela (incluida la Corte Constitucional) cuando el daño ocurre durante el trámite de la tutela; precisando si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo. Además, el juez de tutela podrá, dadas las particularidades del expediente, considerar medidas adicionales tales como: a) hacer una advertencia a la autoridad o particular responsable para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela; b) informar al actor/a o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño; c) compulsar copias del expediente a las autoridades competentes; o d) *proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales trasgredidos y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan*”<sup>47</sup> (énfasis añadido).

56. A pesar de reconocer el daño consumado en relación con el derecho fundamental al mínimo vital, la Sala considera que un análisis de fondo al respecto derivaría necesariamente en un estudio sobre la procedencia de los pagos de las acreencias laborales a favor de la accionante, por lo tanto dicho asunto deberá ser resuelto por la jurisdicción contencioso administrativa. En otras palabras, toda orden encaminada a la protección del mínimo vital implica la valoración de la procedencia de realizar o no los pagos a la accionante, lo que

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-213 de 2019. Cita original.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

debe ser una labor a cargo del juez ordinario y no del juez constitucional cuando no se demuestra la vulneración *actual* del derecho, como se desarrollará en el acápite correspondiente al examen de procedencia de la solicitud de tutela.

### *Análisis de la cosa juzgada*

57. Según lo ha establecido la jurisprudencia de esta corporación, la existencia de cosa juzgada constitucional se predica en aquellos casos en los que se promueve un nuevo proceso de tutela con posterioridad a la ejecutoria de un fallo que resuelve el amparo constitucional y, entre los dos procesos, se presenta identidad de partes, de objeto y de causa<sup>48</sup>. Con todo, este tribunal ha desvirtuado la configuración de la cosa juzgada cuando en el interregno de los dos procesos se presentan hechos nuevos<sup>49</sup>.

58. Como se mencionó en los antecedentes (*supra*, 8), en marzo del 2023, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías tramitó un proceso de tutela promovido por la solicitante en contra del mismo municipio accionado en esta oportunidad. A continuación, la Sala presenta un cuadro comparativo entre ese proceso y el que es objeto de análisis en esta oportunidad.

	<b>Proceso de tutela iniciado el 13 marzo de 2023</b>	<b>Proceso de tutela iniciado el 22 septiembre de 2023</b>
<b>Partes</b>	Accionante: <i>Daniela</i> Accionada: <i>municipio [...]</i> .	Accionante: <i>Daniela</i> Accionada: <i>municipio [...]</i> .
<b>Solicitud</b>	<b>Tutelar</b> los derechos fundamentales a “a la vida digna y al mínimo vital”. Y, ordenar al municipio a pagar el “salario correspondiente al mes de febrero y demás que se cause, de igual manera que las pretensiones (sic) sociales” <sup>50</sup> .	<b>Tutelar</b> los derechos fundamentales a “vida en condiciones dignas, mínimo vital, seguridad social”. Y, ordenar al municipio a que pague “los salarios adeudados con el incremento a 2023, y demás prestaciones sociales como vacaciones y demás emolumentos salariales correspondientes a los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y demás que transcurran hasta que logre estabilizar mi situación económica y laboral” <sup>51</sup> .
<b>Fallo de primera instancia</b>	En la Sentencia del 28 de marzo de 2023, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de negó el amparo. Señaló que “la administración municipal en cabeza de su alcalde ha prestado todas las garantías para que el ejercicio de sus derechos esté garantizado y que [en] razón de ello solicita la información necesaria para poder ejercitar la ruta de atención y así poder justificar el pago de un funcionario que no está prestando efectivamente sus	En la Sentencia del 9 de octubre de 2023, el Juzgado Octavo Civil Municipal de Cúcuta “negó por improcedente” <sup>53</sup> el amparo argumentando que no cumplió los requisitos de subsidiariedad y de inmediatez. Además, señaló, respecto de la accionante, que “es evidente que tampoco ha realizado las gestiones necesarias para garantizar su reactivación laboral, pues recuérdese que el ente territorial accionado claramente informó que ‘no habría razón para que la funcionaria se

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-027 de 2021.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Expediente digital. Archivo “01EscritoTutelaYAnexos.pdf”, página 33.

<sup>51</sup> *Ibid.*, página 6.

<sup>53</sup> Expediente digital. Archivo “01EscritoTutelaYAnexos.pdf”, página 18.

	servicios, [pese a que podría hacerlo de manera virtual]” <sup>52</sup> .	desprenda de sus funciones en su totalidad” <sup>54</sup> .
<b>Fallo de segunda instancia</b>	En la Sentencia del 28 de abril de 2023, el Juzgado Primero Promiscuo de Familia confirmó el fallo de primera instancia. Lo anterior, al señalar que el municipio accionado le ofreció apoyos para proteger su seguridad, desde el momento en el que fue notificado de los hechos sucedidos. Además, que mencionó que la entidad le solicitó la denuncia penal a la solicitante para realizar el trámite correspondiente ante la CNSC <sup>55</sup> .	En la Sentencia del 1 de diciembre de 2023, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta confirmó parcialmente el fallo de primera instancia, pues adicionó en el numeral tercero el amparo del derecho fundamental de petición de la solicitante.

59. Aplicando el juicio de triple identidad que reclama la institución de la cosa juzgada, aparentemente se observa que en ambos procesos coinciden las partes, el objeto y la causa. En concreto, en las dos solicitudes de tutela la accionante pretendió la protección de sus derechos fundamentales, por medio de la pretensión encaminada a que el municipio accionado le pague los salarios y las demás prestaciones correspondientes al cargo de inspectora de policía.

60. Sin embargo, la Sala considera que en el caso concreto no se configura la cosa juzgada porque en el espacio de tiempo que separa ambos procesos se presentaron hechos nuevos, los cuales fundamentaron la segunda solicitud de tutela. En ese sentido, se debe observar que el municipio accionado notificó, en junio de 2023, a la EPS en la que se encontraba afiliada la accionante la novedad de retiro, momento en el que dejó de pagar los aportes al sistema de salud a su favor. Es decir, tres meses después de la presentación de la primera petición de amparo. Por esa razón, se entiende que la solicitante, de hecho, incluya un nuevo derecho fundamental en la segunda solicitud de tutela: el derecho fundamental a la seguridad social.

61. En otras palabras, a pesar de que la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la accionante inició en febrero de 2023 y esta interpuso una primera solicitud de tutela en marzo del mismo año, lo cierto es que se han presentado nuevos hechos que agravan o, incluso, constituyen nuevas afectaciones de los derechos fundamentales de una servidora pública que es víctima de desplazamiento forzado.

### **C. Examen de procedencia de la solicitud de tutela**

62. La Sala encuentra cumplidos los siguientes requisitos de procedencia de la solicitud de tutela: (i) legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) subsidiariedad, y (iii) inmediatez.

#### *Legitimación en la causa*<sup>56</sup>

<sup>52</sup> *Ibid.*, página 47.

<sup>54</sup> Expediente digital. Archivo “11FalloTutela.pdf”, página 17.

<sup>55</sup> Expediente digital. Archivo, página 64.

<sup>56</sup> Este acápite sigue la doctrina fijada en la Sentencia T-039 de 2023.

63. *Legitimación en la causa por activa.* El artículo 86 de la Constitución establece que la solicitud de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”.

64. En el caso analizado la Sala considera que se cumple con este requisito porque la solicitud de tutela fue presentada, en nombre propio, por la señora *Daniela* al estimar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas, luego de dejar de percibir el salario y las demás prestaciones correspondientes al cargo que ocupaba como inspectora de policía en el municipio.

65. Además, como se mencionó anteriormente (*supra*, 40 y 41), la Sala analizará la presunta vulneración del derecho fundamental al derecho de petición, haciendo uso de sus facultades *extra* y *ultra petita*. Al respecto, advierte que fue la misma accionante la que presentó dos derechos de petición ante la alcaldía del municipio y, por lo tanto, se encuentra legitimada en la causa por activa.

66. *Legitimación en la causa por pasiva.* El mismo artículo 86 de la Constitución y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la solicitud de tutela procede contra cualquier autoridad y contra los particulares<sup>57</sup>. Entonces, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración del derecho fundamental, cuando alguna resulte demostrada.

67. En el caso bajo análisis, la Sala encuentra que se cumple este requisito. Lo anterior, porque la solicitud de tutela se presentó contra el municipio, por ser la entidad en la que la solicitante se encontraba vinculada laboralmente y la que debía garantizar el acompañamiento necesario para reducir la afectación de los derechos fundamentales de la servidora pública, como víctima de desplazamiento forzado. Y, adicionalmente, fue la entidad frente a la cual la accionante presentó los derechos de petición mencionados a los que, presuntamente, no se les dio respuesta alguna.

68. Ahora, respecto de las entidades vinculadas por el juez de primera instancia, es decir: la Policía Municipal, la Personería Municipal, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías y el Juzgado Primero Promiscuo de Familia, la Unidad para las Víctimas, la EPS Coosalud y el comandante del Batallón de Infantería de la Marina n.º 23, la Sala considera que no están llamadas a responder por la presunta vulneración de derechos que en esta ocasión es estudiada. En especial, debido a que la solicitud de tutela pretende la protección del derecho al mínimo vital y, con ello, la correspondiente orden de pago de las acreencias laborales. Y, de hecho, ninguna de las pretensiones señaladas por la accionante hace referencia a las

<sup>57</sup> Frente a este segundo grupo, el inciso quinto del artículo 86 citado precisa que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

mencionadas entidades o al ámbito de sus funciones. Por tal razón, al no estar legitimadas en la causa por pasiva, ordenará la desvinculación en la parte resolutive de la presente providencia.

69. Del mismo modo la Sala procederá respecto de la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues aunque la reubicación de los empleados públicos está a su cargo, lo cierto es que la entidad reubicó a la solicitante en un cargo de la planta de personal de un municipio diferente al que debió abandonar. Además, porque la omisión es predicable de la alcaldía y no de la CNSC, quien solo conoció los hechos sucedidos cuando la accionante presentó directamente la solicitud de reubicación. Por estas razones, la Sala también ordenará la desvinculación de esta entidad.

### *Subsidiariedad*<sup>58</sup>

70. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio de defensa judicial; (ii) aunque exista, este no sea eficaz en las circunstancias en las que se encuentra el accionante, o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

71. Según los jueces de instancia, la solicitante debía pedir su reubicación ante la CNSC y, en caso de que esta entidad la negara, debía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho. Sin embargo, en este punto la Sala observa que los funcionarios judiciales no tuvieron en cuenta que la solicitud de tutela está encaminada a que el municipio accionado garantice los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas de la servidora pública y, para ello, se le ordene el pago correspondiente a los salarios y las demás prestaciones que esta dejó de percibir al desplazarse a otro municipio debido a las amenazas recibidas.

72. Debe considerarse que el municipio, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, no emitió un acto administrativo por medio del cual ordenara la desvinculación de la accionante, sino que de forma arbitraria dejó de pagar los salarios y las demás prestaciones y, posteriormente, comunicó a la EPS en la que esta se encontraba afiliada la novedad de retiro del régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud. Incluso, en los anexos de la contestación presentada por la entidad territorial, se lee que para el 31 de julio de 2023 “una vez revisada la hoja de vida del(la) servidor(a) *Daniela*, se constata que está vinculado(a) a la Alcaldía municipal”<sup>59</sup>.

73. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela es improcedente para reclamar el pago de acreencias laborales, excepto cuando los medios ordinarios para solicitar dicha pretensión no sean idóneos o eficaces o se pretenda evitar un perjuicio irremediable. De ahí, que en la Sentencia T-061 de 2018 la Sala Segunda de Revisión haya señalado la importancia de analizar “si el reclamo de quien acude a la tutela puede ser discutido por la vía ordinaria,

<sup>58</sup> Este acápite sigue la doctrina fijada en la Sentencia T-039 de 2023.

<sup>59</sup> Expediente digital. Archivo “09RespuestaSecretariaGeraralGobiernoBahiaSolano.pdf”, página 28.

o si por el contrario, debido a la situación particular del accionante, no puede acudir a dicha instancia”.

74. En el presente caso, estamos ante una servidora pública que desempeñaba las funciones de inspectora de policía en el municipio accionado, que fue desplazada forzosamente debido a las amenazas recibidas. Esta servidora en la actualidad se encuentra desempeñando sus funciones en un nuevo municipio, de acuerdo con el nombramiento realizado por el alcalde municipal mediante un Decreto<sup>60</sup>. Así las cosas, la accionante se encuentra percibiendo sus salarios y demás prestaciones, por lo que hoy tiene garantizado sus derechos al mínimo vital y a la seguridad social.

75. Ahora, para el cobro de las acreencias laborales, la accionante puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo que está instituida, de acuerdo con el artículo 104 numeral 4° de la Ley 1437 de 2011, para conocer “[l]os conflictos relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”. Es decir, la servidora cuenta con un medio de defensa judicial idóneo y eficaz para perseguir el pago de los salarios y demás prestaciones que considere le adeuda la entidad territorial accionada. Además, en el marco del proceso es posible solicitar, desde la presentación de la demanda, el decreto de las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto de la pretensión y la efectividad de la sentencia, según lo regulado en los artículos 229 al 234 *ib.*

76. En cuanto al perjuicio irremediable, el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 señala que “[a]un cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. La jurisprudencia de esta Corte ha definido el perjuicio irremediable como “el riesgo de consumación de un daño o afectación cierta, negativa, jurídica o fáctica, a los derechos fundamentales, que debe ser invocada por el juez constitucional, dada la alta probabilidad de su ocurrencia”<sup>61</sup>. En ese sentido, ha indicado que “si la Constitución Política no consagrare el carácter subsidiario de la acción de tutela, se vaciarían de contenido los mecanismos de defensa judicial dispuestos por el ordenamiento jurídico”<sup>62</sup>.

77. Para determinar la existencia de un perjuicio irremediable, que pueda superar el requisito de subsidiariedad, la Corte ha establecido que este debe (i) ser inminente, es decir, no basta con que exista una mera posibilidad de que se produzca el daño; (ii) ser grave, lo que implica, en consecuencia, un daño de gran intensidad sobre la persona afectada; (iii) requerir de medidas urgentes para evitar su configuración, y (iv) que dichas medidas de protección tengan un carácter impostergable, pues en caso de aplazarse serían ineficaces por inoportunas<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Expediente digital. Archivo “ACTA DE NOMBRAMIENTO Daniela”, página 1.

<sup>61</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-190 de 2020.

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU 508 de 2020.

<sup>63</sup> Corte Constitucional, sentencias T-052, T-235 y T-346 de 2018, SU-508 y T-190 de 2020.

78. Entonces, a pesar de haber reconocido el daño consumado en relación con el mínimo vital, la Sala observa que la accionante no se encuentra ante un perjuicio irremediable que justifique estudiar la orden de pago reclamado por medio de este mecanismo constitucional. Esto porque, de un lado, la servidora en la *actualidad* se encuentra desempeñando su cargo de inspectora de policía en un nuevo municipio y, por lo tanto, percibe una remuneración mensual. De otro lado, fue inscrita en el RUV, lo que le facilitó gestionar ante la Unidad para las Víctimas la ayuda humanitaria, la atención, la asistencia y la reparación que requería o requiere para reivindicar su dignidad. Es preciso aclarar que no obran pruebas que le permitan a la Sala identificar si la solicitante ha hecho reclamaciones en ese sentido ante la unidad mencionada.

79. Sin embargo, y ante la falta de otro medio de defensa judicial, la Sala encuentra procedente el mecanismo de la acción de tutela para reclamar la protección de los derechos fundamentales de la accionante debido a las actuaciones de la entidad territorial requerida de no responder las peticiones presentadas por la servidora pública en el sentido de que le hiciera el pago correspondiente a sus acreencias laborales.

80. Sea la oportunidad de reiterar que la solicitante es sujeto de especial protección constitucional, pues es víctima de desplazamiento forzado, lo que incrementa la urgencia de adoptar medidas que logren garantizar de manera efectiva sus derechos fundamentales. En consecuencia, la Sala considera que se encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad.

#### *Inmediatez*<sup>64</sup>

81. La acción de tutela está instituida en el artículo 86 de la Constitución como un mecanismo expedito que busca garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

82. Lo anterior significa que la solicitud de tutela debe ser presentada dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir de la supuesta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia, en tanto es el mecanismo que pretende garantizar su protección inmediata<sup>65</sup>.

83. En el caso concreto, la solicitud de tutela fue presentada el 22 de septiembre de 2023, luego de que, en junio del mismo año, el municipio accionado comunicara a la EPS en la que se encontraba afiliada la servidora pública la novedad de retiro. Por lo tanto, transcurrieron tres meses entre el presunto hecho vulnerador y la presentación de la solicitud de tutela. Periodo temporal que la Sala encuentra razonable, por lo que encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

#### **D. Planteamiento de los problemas jurídicos**

<sup>64</sup> Este acápite sigue la doctrina fijada en la Sentencia T-039 de 2023.

<sup>65</sup> En ese sentido, puede consultarse Corte Constitucional, sentencias T-526 de 2005, T-834 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-905 de 2006, T-1009 de 2006, T-1084 de 2006, T-792 de 2007, T-825 de 2007, T-243 de 2008, T-265 de 2009, T-299 de 2009, T-691 de 2009, T-883 de 2009, T-887 de 2009, T-328 de 2010, T-805 de 2012, entre otras.

84. De acuerdo con los antecedentes expuestos, le corresponde a la Sala resolver dos problemas jurídicos: (i) ¿el municipio accionado vulneró el derecho fundamental de petición de la señora *Daniela*, al no responder las solicitudes presentadas por ella en el sentido de que le hiciera el pago correspondiente a sus salarios y demás prestaciones? Y, (ii) ¿la gestión de acompañamiento realizada por el municipio protegió adecuadamente los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social y a la dignidad de la accionante como víctima?

85. Una vez resuelto lo anterior, la Sala Revisará si los fallos proferidos dentro del expediente de la referencia deben ser confirmados por estar ajustados a derecho o revocados por carecer de fundamento, en los términos de los artículos 33 al 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

86. Para resolver los problemas jurídicos, la Sala reiterará la jurisprudencia de esta corporación acerca de: (i) el derecho fundamental de petición; (ii) el desplazamiento forzado como hecho victimizante; (iii) el traslado de los servidores públicos de carrera administrativa víctimas de desplazamiento forzado; (iv) el trabajo virtual, y (v) el derecho al debido proceso administrativo y las decisiones administrativas relacionadas con funcionarios de carrera. Finalmente, (vi) resolverá el caso concreto.

#### **E. El derecho fundamental de petición. Reiteración de la jurisprudencia<sup>66</sup>**

87. El artículo 23 de la Constitución establece que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. Con fundamento en ello, la jurisprudencia ha reconocido el derecho fundamental de petición, por medio del cual se posibilita el diálogo entre los administrados y la administración, lo cual es una exigencia esencial en un Estado democrático de derecho. Pues un Estado de esta naturaleza debe garantizar la posibilidad a las personas de participar en la administración y de entablar líneas o canales de comunicación que permitan constituir un diálogo por medio del cual el Estado conozca los intereses y preocupaciones de la sociedad. Es importante, entonces, que el diálogo sea fluido y eficaz y, por lo tanto, como ha sido reiterado por esta corporación, el derecho fundamental de petición tiene dos componentes esenciales:

“(i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado. Con fundamento en ello, su núcleo esencial se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la existencia de una respuesta de fondo y a la notificación de la decisión al peticionario”<sup>67</sup>.

88. En otras palabras, el derecho fundamental de petición se garantiza cuando las personas tienen la oportunidad de presentar solicitudes ante las autoridades y estas les brindan una respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente.

89. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el término general para

<sup>66</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-554 de 2023.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

que una autoridad resuelva un derecho de petición es de quince (15) días hábiles contados a partir de su recepción, salvo que la ley haya establecido plazos especiales. Si los plazos son incumplidos, la autoridad correspondiente podría ser objeto de sanciones disciplinarias.

90. Además de cumplir con el plazo establecido, la autoridad debe ofrecerle a la persona *una respuesta de fondo*, elemento que determina la garantía del derecho fundamental o, por el contrario, su vulneración. Por ello, la respuesta de las autoridades debe ser: (i) clara, es decir, inteligible y con argumentos que faciliten la comprensión; (ii) precisa, lo cual supone que ofrezca información pertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas; (iii) congruente, por lo cual debe ser acorde a la materia objeto de la petición y conforme con lo solicitado, y (iv) consecuente, de manera que, si la autoridad tiene a cargo el procedimiento, “no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o *ex novo*, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”<sup>68</sup>.

91. Por último, luego de esbozar una respuesta de fondo, la autoridad tiene la obligación de dar a conocer al solicitante el contenido de la contestación. Por lo tanto, esta debe realizar una *notificación efectiva* de su decisión y es preciso mencionar que dicho deber “se mantiene, incluso, cuando se trate de contestaciones dirigidas a explicar sobre la falta de competencia de la autoridad e informar sobre la remisión a la entidad encargada”<sup>69</sup>.

## **F. El desplazamiento forzado como hecho victimizante. Reiteración de la jurisprudencia<sup>70</sup>**

92. En virtud del artículo 13 de la Constitución, según el cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, corresponde al Estado garantizar condiciones para que la igualdad sea real y, por lo tanto, debe adoptar medidas en favor de los grupos discriminados y particularmente vulnerables.

93. De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, el desplazamiento forzado es un delito que obliga a sus víctimas “a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas”. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 establece que:

“El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3 de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Este acápite reitera la doctrina fijada en la Sentencia T-039 de 2023.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán *adoptarse criterios diferenciales* que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales” (énfasis añadido).

94. Como ha sido reiterado por la jurisprudencia de esta Corte<sup>71</sup>, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación se encuentran fundamentados en los artículos 1, 2, 15, 21, 229 y 250 de la Constitución. Para la protección real de estos derechos, el Estado debe adoptar medidas y criterios diferenciales que permitan conocer su alcance así como las condiciones mínimas para su exigibilidad. Para ello, deben instaurarse mecanismos de investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de los delitos, así como la reparación de las víctimas.

95. Entre los objetivos específicos establecidos por la Ley 1448 de 2011 se encuentran, en los artículos 23, 24 y 25, los de verdad, justicia y reparación. Estos adquieren especial protagonismo en los asuntos que decidan lo relacionado con las solicitudes de inscripción en el RUV, pues es una de las herramientas esenciales para lograr su materialización.

96. La inscripción de las víctimas en el RUV, entonces, es una herramienta administrativa encaminada al reconocimiento de lo sucedido en el marco del conflicto armado interno, es decir, pretende el esclarecimiento de la verdad, lo que constituye también un derecho de toda la sociedad. Así mismo, es un instrumento para el cumplimiento de otros objetivos políticos y sociales establecidos en la Ley 1448 de 2011 como la justicia y la *reparación*, que, a su vez, son “*compromisos del Estado*”<sup>72</sup>. Por lo tanto, no se trata de un mero formalismo ni de una herramienta llanamente estadística, sino que debe permitir que las víctimas sean reconocidas y debidamente reparadas tanto simbólica como materialmente.

### **G. El traslado de los servidores públicos de carrera administrativa víctimas de desplazamiento forzado. Reiteración de la jurisprudencia<sup>73</sup>**

97. De acuerdo con el artículo 125 de la Constitución, “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”. En ese sentido, “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”.

98. Por su parte, la Ley 909 de 2004<sup>74</sup>, cuyo objeto es “la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública” (art. 1), en el artículo 7 establece que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), prevista en el artículo 130 de la Constitución, es “responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-039 de 2023.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-435A de 2022.

<sup>73</sup> En este acápite se sigue la doctrina fijada en la Sentencia T-486 de 2023.

<sup>74</sup> “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”.

establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”.

99. Entre las funciones de la CNSC descritas en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004, se encuentran, en los literal e) y f), las siguientes: “conformar, organizar y manejar el Banco Nacional de Listas de Elegibles; el Banco de Datos de ex empleados con derechos de carrera cuyos cargos hayan sido suprimidos y que hubieren optado por ser incorporados y, el *Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia*” (énfasis añadido). Y, “remitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior”.

100. En relación con lo anterior, en el artículo 52, la Ley 909 de 2004 agregó que: “cuando por razones de violencia un empleado con derechos de carrera administrativa demuestre su condición de desplazado ante la autoridad competente [...], la Comisión Nacional del Servicio Civil ordenará su reubicación en una sede distinta a aquella donde se encuentre ubicado el cargo del cual es titular, o en otra entidad”.

101. Continuando con lo anterior, se deben tener en cuenta algunos aspectos desarrollados por la Ley 1448 de 2011, que tiene por objeto la adopción de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas. En primer lugar, el parágrafo 2 del artículo 60 de esta ley establece que se entenderá desplazado “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley”.

102. En segundo lugar, el artículo 4 *ib.* desarrolla el derecho a la dignidad en cabeza de las víctimas de la siguiente manera:

“DIGNIDAD. El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario y *obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad.* || *El Estado se compromete a adelantar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas para que las medidas de atención, asistencia y reparación establecidas en la presente ley, contribuyan a recuperarlas como ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes*” (énfasis añadido).

103. Y por último, la Ley 1448 de 2011, en el capítulo II, desarrolla lo relacionado con el Registro Único de Víctimas a cargo de la Unidad para las Víctimas. De acuerdo con la Sentencia T-486 de 2023, “la inclusión en el RUV

por el delito de desplazamiento forzado constituye un motivo suficiente para dar aplicación a las previsiones de las normas especiales sobre traslado de empleados de carrera administrativa víctimas del mismo”.

104. Los servidores públicos con cargos de carrera tienen, entonces, el derecho de permanencia en la función pública, especialmente, en los casos en los que han sido víctimas de desplazamiento forzado. A partir de la Ley 909 de 2004, es claro cómo históricamente estas dos categorías, la de servidor público y la de desplazado, se han, si se quiere, entrelazado en virtud del conflicto armado. Por esta razón, es sumamente importante que el Estado garantice su reparación y, a través de sus entidades, logre restablecer todos sus derechos fundamentales. De ahí que “tanto el legislador como el juez constitucional coinciden en que hay una necesidad especial de protección para los sujetos en los cuales confluyen estas dos circunstancias, al punto que se han creado normas especiales y preferentes en ese sentido. Una de estas consideraciones particulares establecidas en las normas, consiste en dar prioridad a la solicitud de traslado que realice la persona víctima de desplazamiento, la cual estará a cargo de la CNSC”<sup>75</sup>.

105. En estos casos, es importante tener presente que, de acuerdo con el Decreto 1083 de 2015<sup>76</sup>, existe la posibilidad de otorgar o una licencia no remunerada o el pago de los servicios no prestados. Por una parte, la licencia ordinaria, de acuerdo con artículo 2.2.5.5.5 del Decreto 1083 de 2015 “se otorga al empleado por solicitud propia y sin remuneración, hasta por sesenta (60) días hábiles al año, continuos o discontinuos. En caso de causa justificada, a juicio del nominador, la licencia podrá prorrogarse hasta por treinta (30) días hábiles más”. Y, por la otra, respecto del pago de los servicios no prestados, el artículo 2.2.5.5.5.6 del mismo decreto, adicionado por el artículo 2 del Decreto 051 de 2018<sup>77</sup>, establece lo siguiente:

**“Pago de la remuneración de los servidores públicos.** El pago de la remuneración a los servidores públicos del Estado corresponderá a servicios efectivamente prestados, los cuales se entenderán certificados con la firma de la nómina por parte de la autoridad competente al interior de cada uno de los organismos o entidades.

El jefe inmediato deberá reportar al jefe de la Unidad de Personal o a quien haga sus veces, la inasistencia a laborar del personal a su cargo. La ausencia de este reporte será sancionada de conformidad con lo señalado en la Ley 734 de 2002, y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

La Unidad de Personal o quien haga sus veces requerirá al servidor público que no concurra a laborar sin previa autorización de la autoridad competente para que informe, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al hecho que generó la ausencia, los motivos que la ocasionaron. El jefe del organismo o en quien este delegue evaluará si hubo justa causa para no asistir.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-486 de 2023.

<sup>76</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

<sup>77</sup> “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, y se deroga el Decreto 1737 de 2009”.

Cuando los motivos dados por el servidor no constituyan justa causa de conformidad con las normas legales o no justifiquen la inasistencia, el jefe del organismo o en quien este delegue, informará al servidor para que presente los recursos a que haya lugar.

*Si el jefe del organismo o en quien este delegue decide que **la ausencia no está justificada deberá proceder a descontar el día o los días no laborados***” (énfasis añadido).

106. En suma, a partir de lo desarrollado por el legislador y la jurisprudencia constitucional es claro que los empleados públicos tienen derecho a la permanencia en sus cargos, especialmente cuando se trata de aquellos de carrera administrativa. Sin embargo, históricamente muchos de ellos han sufrido las consecuencias de la violencia y han sido víctimas de distintos delitos como lo es el de desplazamiento forzado que afecta directamente sus derechos fundamentales y la posibilidad de prestar los servicios que se encuentran a su cargo. De ahí, que en la misma Ley 909 de 2004, cuyo objeto es la regulación del sistema de empleo público, el legislador se haya referido concretamente a los casos en los que un empleado público es víctima del desplazamiento forzado. A partir de esto, si bien la prestación de los servicios puede verse interrumpida, se podrá continuar pagando la remuneración, dependiendo, entonces, de las motivaciones de cada caso concreto.

#### **H. El trabajo virtual. Reiteración de la jurisprudencia<sup>78</sup>**

107. A partir de la pandemia del COVID-19 y su correspondiente reconocimiento por la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la Resolución 385 de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. Luego, por medio del Decreto 417 del mismo año, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por 30 días. Este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020, y dio lugar a la expedición de una regulación compleja que pretendió atender las circunstancias propias de la pandemia, así como a un desarrollo jurisprudencial al respecto.

108. Por ejemplo, en la Sentencia T-486 de 2023, la Sala Cuarta de Revisión amparó los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, debido proceso, trabajo, al acceso y permanencia en la función pública y unidad familiar de una servidora pública de carrera administrativa que solicitó su traslado por razones de seguridad y que le permitieran cumplir con sus funciones de manera virtual, por medio del teletrabajo. En esa oportunidad, la Sala Cuarta de Revisión reconoció que a partir de la pandemia de COVID-19:

“adquirió una nueva y especial relevancia para el ordenamiento jurídico la regulación de los contratos de trabajo, cuya prestación del servicio debía realizarse desde un lugar distinto a la instalación física de las entidades empleadoras. Sobre el particular, se destaca la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 491 de 2020 y las leyes 2121 de 2021 y 2088 de 2021, acompañadas de las sentencias de constitucionalidad correspondientes. Estos instrumentos normativos, dejaron clara la distinción entre cuatro

<sup>78</sup> Este acápite sigue la doctrina fijada en la Sentencia T-486 de 2023.

conceptos o modalidades diferentes de trabajo a distancia, a saber: (i) [e]l teletrabajo, (ii) el trabajo a domicilio, (iii) el trabajo remoto y (iv) el trabajo en casa”.

109. Al respecto, la Sala mencionará el teletrabajo, el trabajo remoto y el trabajo en casa, pues son las modalidades de trabajo que pueden tener pertinencia en relación con los hechos analizados en esta oportunidad. En primer lugar, el teletrabajo está regulado en la Ley 1221 de 2008<sup>79</sup>, y de acuerdo con el artículo 2, es “una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo”.

110. En segundo lugar, el trabajo remoto, definido en el artículo 3 de la Ley 2121 de 2021<sup>80</sup>, es “una forma de ejecución del contrato de trabajo en la cual toda la relación laboral, desde su inicio hasta su terminación, se debe realizar de manera remota mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones u otro medio o mecanismo, donde el empleador y trabajador no interactúan físicamente a lo largo de la vinculación contractual. En todo caso, esta forma de ejecución no comparte los elementos constitutivos y regulados para el teletrabajo y/o trabajo en casa y las normas que lo modifiquen”. Se puede observar, entonces, que si bien las modalidades descritas no son iguales, tampoco se trata de categorías opuestas o excluyentes. Por el contrario, el teletrabajo, en muchos aspectos, posibilita el trabajo remoto.

111. En tercer lugar, el trabajo en casa es definido en el artículo 2 de la Ley 2088 de 2021<sup>81</sup> de la siguiente manera:

“Se entiende como trabajo en casa la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva, ni tampoco desmejorar las condiciones del contrato laboral, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.

112. A partir del contexto descrito, esta corporación, en la Sentencia T-486 de 2023, reconoció que “Colombia ha visto nutridos y actualizados sus instrumentos normativos sobre trabajo a distancia, para lo cual no sólo se ha retomado el análisis jurídico de cara a la utilización de figuras existentes desde tiempo atrás –como el teletrabajo o el trabajo a domicilio–, sino que ahora se tienen reguladas las condiciones necesarias para poder hacer referencia al trabajo remoto o trabajo en casa”.

113. En suma, el COVID-19, a pesar de las grandes afectaciones económicas y sociales que trajo, impulsó un desarrollo tecnológico que ha facilitado la

---

<sup>79</sup> “Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>80</sup> “Por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones”.

<sup>81</sup> “Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones”.

prestación de servicios laborales desde la distancia tanto en el sector privado como en el público. Por esta razón, la Corte ha advertido sus implicaciones en las formas de trabajo que, en muchos casos, posibilita la garantía de derechos fundamentales como el trabajo y el acceso y permanencia en la función pública<sup>82</sup>.

114. Agrega la Sala en esta oportunidad, que las circunstancias excepcionales como el desplazamiento forzado de los servidores públicos, que impiden o afectan la prestación del servicio o el cumplimiento de las funciones a su cargo, pueden ser enfrentadas mediante el uso de las tecnologías de las comunicaciones a efectos de garantizar la continuidad en el funcionamiento de la administración mientras se surten los trámites necesarios para el traslado de los servidores desplazados y el nombramiento de los reemplazos a que hubiere lugar. Es deber de la administración adoptar las medidas necesarias para garantizar el trabajo desde la distancia, entre ellas ofrecer los medios tecnológicos requeridos para dicha modalidad de cumplimiento de las funciones.

### **I. El derecho al debido proceso administrativo y las decisiones administrativas relacionadas con funcionarios de carrera**

115. El artículo 29 de la Constitución establece el derecho fundamental al debido proceso y señala que “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Por su parte, en la Sentencia C-034 de 2014, esta corporación planteó que se trata de un derecho que comprende un “conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo”.

116. A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los cargos de los funcionarios que acceden por medio de la carrera administrativa tienen una mayor estabilidad que aquellos que, por ejemplo, son funcionarios públicos provisionales. Al respecto, en la Sentencia T-373 de 2017, la Sala Séptima de Revisión advirtió, sobre los funcionarios de carrera, que “su permanencia en [los cargos] implica mayor estabilidad al haber superado las etapas propias del concurso, lo que impide el retiro del cargo a partir de criterios meramente discrecionales. De ahí, que el acto administrativo por medio del cual se desvincula a un funcionario de carrera administrativa deba, además de otros requisitos, ser motivado para que la decisión sea ajustada a la Constitución”.

117. Con fundamento en lo anterior, para esta Sala es claro que cuando se trata de cargos de carrera la garantía relacionada con la estabilidad laboral implica que el acto administrativo por medio del cual se efectúe su desvinculación debe estar motivado, respetar el debido proceso y sujetarse a las causales legales de retiro del servicio establecidas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, a saber:

“b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa; || d) Por renuncia regularmente aceptada; || e) Retiro por haber obtenido la pensión de

<sup>82</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-486 de 2023.

jubilación o vejez; || f) Por invalidez absoluta; || g) Por edad de retiro forzoso; || h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; || i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; || j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5o. de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen; || k) Por orden o decisión judicial; || l) Por supresión del empleo; || m) por muerte; || n) por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes”.

118. En conclusión, los funcionarios públicos son protegidos tanto legal como jurisprudencialmente con el objetivo de garantizar sus derechos al trabajo y al acceso y permanencia en la función pública. Por lo tanto, los actos administrativos que ordenan su desvinculación deben fundarse en las causales de retiro de los funcionarios de carrera que se encuentran expresamente reguladas en el artículo 41 de la Ley 909 de 2004, ser motivados, sin importar si se trata de cargos provisionales o de cargos permanentes de carrera administrativa, y deben garantizar el derecho fundamental al debido proceso administrativo. En otras palabras, el retiro de un funcionario de carrera deberá seguir un proceso administrativo que permita su correspondiente defensa, en coherencia con el derecho fundamental al debido proceso.

#### **J. Análisis del caso concreto**

119. En esta oportunidad, le corresponde a la Sala Sexta de Revisión estudiar la solicitud de tutela presentada por la señora *Daniela* en contra del municipio accionado, con el objeto de verificar la presunta vulneración de sus derechos fundamentales. Lo anterior, porque la entidad no contestó las peticiones presentadas por la servidora pública y, al parecer, no le brindó el acompañamiento que requería, pues en su calidad de inspectora de policía se vio obligada a salir del territorio en el que prestaba sus servicios debido a las amenazas recibidas, lo que ocasionó su desplazamiento forzoso.

120. El municipio, por su parte, confirmó el hecho relacionado con haber dejado de realizar los pagos correspondientes a los salarios y las demás prestaciones de la servidora pública. Sin embargo, justificó que dicha decisión se fundamentó en que la inspectora de policía dejó de prestar los servicios que eran de su responsabilidad y que si bien reconocía que había sido desplazada de manera forzada, pudo continuar cumpliendo las funciones propias de su cargo, por medio de las herramientas tecnológicas, pese a que se encontraba fuera del territorio. Sobre este punto, precisó que la accionante no se ha comunicado con la entidad, sino exclusivamente para solicitar el pago de las acreencias laborales.

121. Para resolver el caso concreto, la Sala planteó dos problemas jurídicos, que pasa a considerar a continuación.

*(i) ¿El municipio vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Daniela, al no responder las solicitudes presentadas por ella en el sentido de que le hiciera el pago correspondiente a sus salarios y demás prestaciones?*

122. Sobre el derecho fundamental de petición, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada en esta providencia, debe tenerse en cuenta que este

supone: “(i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado. Con fundamento en ello, su núcleo esencial se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la existencia de una respuesta de fondo y a la notificación de la decisión al peticionario”<sup>83</sup>.

123. A partir de las peticiones presentadas por la accionante ante el municipio, la Sala advierte que en la contestación realizada por la entidad territorial *a la acción de tutela*, no se hizo pronunciamiento alguno sobre la falta de respuesta de la entidad a dichas solicitudes. Además, debe tenerse en cuenta que la accionante aportó, en Sede de Revisión, copia de los documentos por medio de los cuales presentó las solicitudes, lo que le permitió a la Sala constatar que fueron fechadas el 2 de marzo del 2023 y el 24 de julio del mismo año y, así mismo, lo pedido en cada una de ellas.

124. Por una parte, en la petición del 2 de marzo de 2023, la accionante solicitó lo siguiente: “por las razones anteriormente expuestas, reitero mi solicitud de pago de mi salario y [que] se me garantice el de los siguientes hasta tanto se logre mi estabilización de seguridad y laboral”<sup>84</sup>. Y, por otra parte, en la petición del 24 de julio del 2023, la actora solicitó “el pago de los salarios adeudados, prestaciones sociales y demás emolumentos salariales a mi cargo de inspectora de policía, teniendo en cuenta que la salida del municipio fue con el fin de proteger mi vida y no [por] un abandono del cargo como tal”<sup>85</sup>.

125. Con fundamento en lo anterior, la Sala advierte que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición, pues no dio respuesta alguna a ninguna de las solicitudes que fueron presentadas por la accionante. Por lo tanto, amparará este derecho fundamental.

*(ii) ¿El municipio vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social y a la dignidad de la accionante como víctima, debido a la insuficiente gestión de acompañamiento realizada?*

126. La Sala considera importante enfatizar en que la accionante se desplazó del municipio debido a que fue víctima de amenazas contra su vida. Y a pesar de que la entidad accionada mencionó que la solicitante no había realizado ninguna acción para restablecer las funciones correspondientes a su cargo, la Sala advierte que, por su parte, la alcaldía no realizó ninguna acción encaminada a que la servidora pública siguiera cumpliendo con sus funciones y, en cuanto a las amenazas, si bien le prestó ayuda para que saliera del territorio del municipio, no activó ninguna ruta para apoyarla durante su situación de desplazamiento. Lo anterior desconoció su calidad de víctima, incluso, pese a que con posterioridad al hecho fue debidamente inscrita en el RUV.

127. Debe recordarse, entonces, que la inscripción de las víctimas en el RUV no cumple únicamente una finalidad estadística, sino que, por el contrario, busca materializar los derechos de estas, entre ellos, el derecho a la dignidad desarrollado en el artículo 4 de la Ley 1448 de 2011, en los siguientes términos:

<sup>83</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-554 de 2023.

<sup>84</sup> Expediente digital. Archivo “DOCUMENTOS CORTE CONSTITUCIONAL (1).pdf”, página 2.

<sup>85</sup> *Ibid.*, página 6.

“DIGNIDAD. El fundamento axiológico de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, es el respeto a la integridad y a la honra de las víctimas. Las víctimas serán tratadas con consideración y respeto, participarán en las decisiones que las afecten, *para lo cual contarán con información, asesoría y acompañamiento necesario* y obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, deber positivo y principio de la dignidad” (énfasis añadido).

128. En este punto, es preciso recordar que la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con los literales e) y f) del artículo 11 de la Ley 909 de 2004, debe conformar, organizar y manejar, entre otros, “el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia” y, así mismo, “[r]emitir a las entidades, de oficio o a solicitud de los respectivos nominadores, las listas de personas con las cuales se deben proveer los empleos de carrera administrativa que se encuentren vacantes definitivamente, de conformidad con la información que repose en los Bancos de Datos a que se refiere el literal anterior”.

129. Nótese que los nominadores pueden presentar la solicitud encaminada a que a una servidora pública, víctima de desplazamiento forzado, se le provea un empleo de carrera administrativa que se encuentre vacante definitivamente. Por lo tanto, el municipio y, concretamente, el alcalde debieron realizar, tan pronto fueron notificados o tuvieron conocimiento del hecho que dio lugar al desplazamiento, los trámites necesarios para garantizar el traslado laboral de la inspectora de policía, además de brindar el acompañamiento inicial encaminado a que saliera del territorio. Entonces, para garantizar el traslado laboral, atendiendo a los hechos sucedidos, la entidad debió presentar una solicitud formal a la CNSC para que la inspectora de policía fuera incluida en el Banco de Datos de empleados de carrera desplazados por razones de violencia, para, así, lograr conseguir de manera oportuna la reubicación en un municipio en el que su vida no corriera peligro.

130. Sin que se lograra la reubicación de la servidora pública, en junio de 2023 el municipio comunicó a la EPS en la que se encontraba afiliada la accionante la novedad de retiro del régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud, pese a que para esa fecha todavía se encontraba vinculada a la entidad territorial<sup>86</sup>. Al respecto, es preciso señalar que si el municipio consideraba irregular o injustificada la no prestación del servicio por parte de la servidora desplazada, tenía el deber de adelantar las actuaciones administrativas que considerara necesarias para desvincularla, suspender el pago de salarios y retirarla del régimen contributivo del sistema de seguridad social, pues carecía de competencia para adoptar decisiones sobre el particular sin previo agotamiento del procedimiento a que hubiere lugar, en particular porque las circunstancias en que se encontraba la servidora obligaban al municipio a actuar con debida diligencia para proteger los derechos fundamentales de su funcionaria.

131. A partir de lo anterior, la Sala concluye que la entidad territorial vulneró los derechos fundamentales de la inspectora de policía al debido proceso

<sup>86</sup> Expediente digital. Archivo “09RespuestaSecretariaGereralGobiernoBahiaSolano.pdf”, página 28.

administrativo, a la seguridad social y a su dignidad como víctima de desplazamiento forzado.

132. Finalmente, la Sala debe llamar la atención en que en casos como el estudiado en esta oportunidad, tanto los servidores públicos como las entidades deben actuar con debida diligencia y coordinación para procurar el restablecimiento en la prestación de los servicios, para lo cual pueden acudir al uso de la virtualidad, entre otras medidas. En ideas anteriores se precisó que la pandemia de COVID-19 impulsó un desarrollo tecnológico que ha facilitado la prestación de servicios laborales desde la distancia tanto en el sector privado como en el público. En ese orden, se han ampliado y cualificado las regulaciones que prevén, entre otras, las modalidades de teletrabajo, trabajo remoto y trabajo en casa (*supra*, 109, 110 y 111) que hacen posible la garantía de derechos fundamentales como el trabajo y el acceso y permanencia en la función pública. Si bien podría ser reprochable que la servidora desplazada no hubiera gestionado u ofrecido la posibilidad de prestar los servicios propios del cargo desde la distancia, lo cierto es que ello no autorizaba a la administración para proceder como lo hizo, pues tampoco ofreció alternativas para ello dado el conocimiento que tenía de las circunstancias de desplazamiento forzado en que se encontraba su funcionaria.

133. Por las razones descritas, la Sala confirmará parcialmente la Sentencia del 1 de diciembre de 2023 del Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta, solo en lo relacionado con la protección del derecho fundamental de petición. Por lo tanto, revocará las demás decisiones adoptadas en dicho fallo que, a su vez, confirmó la declaración de improcedencia de la solicitud de amparo proferida en la Sentencia del 9 de octubre de 2023 del Juzgado Octavo Civil Municipal de la misma ciudad. Y, adicionalmente, amparará los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y a la dignidad de la accionante como víctima de desplazamiento forzado.

134. En consecuencia, le ordenará al municipio accionado que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, ofrezca una respuesta de fondo respecto de las solicitudes presentadas por la señora *Daniela*, y esta sea notificada de manera efectiva y oportuna.

#### **IV. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. CONFIRMAR** parcialmente la Sentencia del 1 de diciembre de 2023 del Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cúcuta, solo en lo relacionado con la protección del derecho fundamental de petición. **REVOCAR** las demás decisiones adoptadas en dicho fallo que, a su vez, confirmó la declaración de improcedencia de la solicitud de amparo proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de la misma ciudad en la Sentencia del 9 de octubre de 2023. Y, adicionalmente, **AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso

administrativo, a la seguridad social y a la dignidad de la accionante como víctima de desplazamiento forzado.

**SEGUNDO. DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente en lo relacionado con la reubicación laboral de la accionante y por daño consumado respecto del mínimo vital, por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO. ORDENAR** al municipio accionado que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, ofrezca una respuesta de fondo respecto de las solicitudes presentadas por la señora *Daniela*, y esta sea notificada de manera efectiva y oportuna.

**CUARTO. DESVINCULAR** del presente proceso a la Policía Municipal, la Personería Municipal, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías y al Juzgado Primero Promiscuo de Familia, y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la EPS Coosalud, el comandante del Batallón de Infantería de la Marina n.º 23 y a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

**QUINTO. ORDENAR** a la Secretaría General de esta corporación que suprima de toda publicación del presente fallo, los nombres y los datos que permitan identificar a la accionante. La reserva también recae sobre la información de los expedientes que esté siendo publicada en la página web de la corporación. Igualmente, ordenar por conducto de la Secretaría General, a los jueces de tutela, a las partes y a las autoridades vinculadas al trámite que se encarguen de salvaguardar la intimidad de la persona mencionada.

**SEXTO. LIBRAR** por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes e intervinientes en el proceso de tutela, previstas en el mencionado artículo, por medio del Juzgado Octavo Civil Municipal de Cúcuta, que fungió como juez de primera instancia.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Presidenta  
Con salvamento parcial de voto

**ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ**  
**Secretaria General**