

**Función Pública**

Sentencia 13898 de 1999 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero Ponente

Dr.: SILVIO ESCUDERO CASTRO

Fecha: Febrero 11 de 1999

Radicado.: 13898-99

PLAN DE RETIRO COMPENSADO - Empleado de Carrera / SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD - Decreto 1660 / CARRERA ADMINISTRATIVA - Titulares / PLAN DE RETIRO COMPENSADO - Violación de Derechos de Empleados de Carrera

En lo que tiene que ver con el acto administrativo demandado observa la Sala que, efectivamente, se dictó con base en la causal de retiro del servicio público denominada Plan de Retiro Compensado, de que trata el artículo 7 del Decreto 1660 de 1991, norma vigente para la fecha de expedición del acto, pues como antes se anotó la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad el 13 de agosto de 1992, desapareciendo del ámbito jurídico. Empero, su inexequibilidad se predicó en la medida que transgredía las normas constitucionales de los funcionarios amparados por las prerrogativas de la Carrera Administrativa, circunstancia en la que la demandante se encontraba, como lo acredita la resolución 2522 de 24 de mayo de 1989, del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y se reconoce en el propio acto acusado, resolución 544 de 30 de julio de 1992. Los empleados públicos de carrera administrativa, dijo la Corte Constitucional, son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, de manera que no es difícil inferir la abierta infracción por parte del Decreto 1660 de 1991, entre otros, del artículo 125 de la Carta, citado en la demanda como infringido, ya que tales derechos fueron desconocidos por las normas del Decreto, por cuanto por ellas se dio al nominador la posibilidad de sugerir el retiro "voluntario" dentro del mencionado Plan, para aceptarlo luego, en apariencia por aplicación de nuevas causales legales, pero realmente sin que tal voluntad fuera libre y espontánea, en flagrante contradicción con la estabilidad y la incidencia de los méritos en su permanencia en el empleo que son características fundamentales de toda carrera.

ANTECEDENTES:

MARTHA VALERIA GOENAGA DE BEDOUT, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., formuló demanda ante esta jurisdicción en orden a obtener la nulidad de la resolución número 544 de abril 30 de 1992, dictada por el Superintendente de Industria y Comercio, a través de la cual se le acepta la solicitud de retiro voluntario del servicio y se ordena el pago de la bonificación correspondiente.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad impetrada, y a título de restablecimiento del derecho, pretende el reintegro al cargo que ocupaba o a otro de igual o superior categoría; el pago de sueldos, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde la desvinculación del servicio hasta la fecha en que sea reintegrada, con el reconocimiento de perjuicios materiales y morales estimados en tres mil gramos oro; y que, para todo efecto legal, se declare que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio.

INVOCACION DE LAS NORMAS VIOLADAS:

Se citan en la demanda como tales los artículos 16, 25, 53, 58 y 125 de la Constitución.

Argumenta la actora que se le desconoció su derecho al trabajo y la estabilidad derivada de su condición de funcionaria de carrera al ser presionada y transados sus derechos ciertos e indiscutibles.

Cita en apoyo de sus afirmaciones la sentencia de 13 de agosto de 1993, sobre inexequibilidad del decreto 1660 de 1991.

CONTESTACION DE LA DEMANDA:

La Superintendencia de Industria y Comercio, a través de apoderado, contestó la demanda, en defensa de su actuación arguye que la resolución impugnada tuvo origen en la voluntad absoluta de la accionante.

Alega que los Decretos 1660 y 2100 de 1991 se expidieron con base en las facultades consagradas en la Ley 60 de 1990 y que la declaratoria de inexequibilidad del decreto 1660 se produjo con posterioridad a la actuación que se demanda, razón por la cual goza de la presunción de legalidad y validez. Propone la excepción la caducidad de la acción.

SENTENCIA:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda.

Consideró que el decreto 1660 de 1991 no fue el único fundamento del acto pues existía la necesidad de adecuar la planta de personal a los nuevos requerimientos de la administración y a una solicitud de retiro voluntario.

Determinó que no se demostró en el proceso que la actora hubiese sido coaccionada para presentar la solicitud de retiro; que la accionante si tuvo conocimiento de la resolución 299 de 1992 que adoptó el plan de retiro compensado, con base en la cual solicitó su retiro voluntario: y, que no se probó que la aceptación de su retiro se hubiese proferido después del 30 de abril de 1992.

EL RECURSO:

La parte actora recurrió la sentencia aludida y al sustentar la apelación, en síntesis, reitera los argumentos del libelo demandatorio.

MINISTERIO PÚBLICO:

El Procurador Cuarto Delegado emitió concepto de fondo en el sentido de que las súplicas de la accionante tienen vocación de prosperidad y que la sentencia impugnada debe ser revocada.

Concluyó que no se ajusta a derecho la modalidad utilizada para retirar a la accionante del servicio como funcionaria de carrera administrativa.

Expresa que el retiro se fundamentó en el decreto 1660 de 1991 el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional y que aun en el evento de que no existiera tal pronunciamiento sería viable la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad. CONSIDERACIONES:

Mediante la Resolución No. 544 de 30 de abril de 1992 (fls. 2 y 3) se aceptó a partir de la misma fecha la solicitud de retiro voluntario del servicio presentada por la accionante quien ocupaba el cargo de Profesional Especializado 3010 en la Superintendencia de Industria y Comercio.

Tal Resolución la expidió el Superintendente con base en las facultades conferidas por los Decretos 1660 y su reglamentario 2100 de 1991.

A folio 4 y s.s. obra la Resolución No. 299 del 10. de abril de 1992, proferida por el Superintendente de Industria y Comercio, por medio de la cual se adopta el Plan de Retiro Compensado, en la modalidad de mixto, para los empleados de la Superintendencia de Industria y Comercio, determinando en el artículo 10.- que "El plan se extiende a todos los empleados de los diferentes niveles del personal amparado por derechos de carrera administrativa."

A folio 29 de la hoja de vida obra el oficio por el cual la demandante manifestó al señor Superintendente su deseo de retirarse voluntariamente del servicio, acogiéndose al Plan de Retiro Compensado adoptado por la resolución 299 del 10. de abril de 1992.

El acto de aceptación de retiro fue notificado personalmente a la demandante el 4 de mayo de 1992 (folio 3 Vto.)

A folio 22 y s.s. del mismo cuaderno obra la resolución 839 de 28 de mayo de 1992, por la cual se liquida el monto de la bonificación otorgada por la demandada a la accionante por retiro voluntario en cuantía de \$1.345.982.00. El decreto 1660 de 1991, como quedó visto, sirvió de fundamento para la expedición del acto acusado y para que la actora, funcionaria amparada por los derechos de carrera administrativa, solicitara su retiro "voluntario".

Empero la Corte Constitucional en sentencia de 13 de agosto de 1992 declaró inexecutable en todas su partes por ser contrario a la Constitución, el decreto 1660 de 1991.

Respecto al Plan de Retiro Voluntario o Mixto, la citada sentencia dijo:

"...Ahora bien, la norma acusada establece una clasificación del Plan y señala que puede ser voluntario o mixto, fijando como criterio de distinción entre uno y otro, la facultad existente en el segundo en cabeza del nominador, para optar por declarar la insubsistencia o abstenerse de hacerlo. El concepto mismo de retiro voluntario mediante bonificación, establecido por la primera forma del plan, presenta una antinomia por cuanto el libre albedrío del servidor público para manifestar si quiere o no retirarse se ve afectado por la llamada "bonificación" unida a la expectativa de que, en todo caso, el nominador cuenta con los mecanismos ordinarios para prescindir de sus servicios (declaratoria de insubsistencia o suspensión (sic) del cargo, entre otros) lo cual implica una pérdida total de autonomía y espontaneidad al decidir, máxime cuando se señalan plazos perentorios para hacerlo. Todo ello hace apenas nominal el carácter "voluntario" del retiro, pues mal puede pensarse que lo sea un acto con efectos jurídicos al que se llega con base en la doble presión del estímulo y la velada amenaza, como acontece a partir de las normas sub-judice. Ello, desde luego, quebranta la libertad del individuo en cuanto se le imprime que obre según su elección consciente y deliberada, lesiona la dignidad de la persona en cuanto induce su comportamiento sin esperar a la natural expresión de su voluntad y limita en grado sumo el libre desarrollo de la personalidad, ya que el sujeto, particularmente quien había trazado sus propios planes fundado en los derechos de carrera ya adquiridos, los ve forzosamente modificados no por su propia decisión sino por el ánimo de la administración al incluirla en el respectivo Plan Colectivo de Retiro Compensado."

En lo que tiene que ver con el acto administrativo demandado observa la Sala que, efectivamente, se dictó con base en la causal de retiro del servicio público denominada Plan de Retiro Compensado, de que trata el artículo 70. del Decreto 1660 de 1991, norma vigente para la fecha de expedición del acto, pues como antes se anotó la Corte Constitucional declaró la inexecutable el 13 de agosto de 1992, desapareciendo del

ámbito jurídico. Empero, su inexequibilidad se predicó en la medida que transgredía las normas constitucionales de los funcionarios amparados por las prerrogativas de la Carrera Administrativa, circunstancia en la que la demandante se encontraba, como lo acredita la resolución No. 2522 de 24 de mayo de 1989, del Departamento Administrativo del Servicio Civil (folio 14 del cuaderno de pruebas), y se reconoce en el propio acto acusado, resolución 544 de 30 de abril de 1992.

En este orden de ideas y habida consideración de que por ser contrario a los postulados constitucionales contenidos en el artículo 125 de la Carta Política, el Decreto No. 1660 de 1991 fue declarado inexequible por la Corte Constitucional y que este Decreto fue el sustento jurídico del acto acusado, no puede menos que concluirse que la Resolución demandada infringió normas superiores de derecho que amparaban su estabilidad, porque, se repite, como se probó en el proceso, la actora se hallaba escalafonada en la carrera administrativa. Los empleados públicos de carrera administrativa, dijo la Corte Constitucional, son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que gozan de protección constitucional, de manera que no es difícil inferir la abierta infracción por parte del Decreto 1660 de 1991, entre otros, del artículo 125 de la Carta, citado en la demanda como infringido, ya que tales derechos fueron desconocidos por las normas del Decreto, por cuanto por ellas se dio al nominador la posibilidad de sugerir el retiro "voluntario" dentro del mencionado Plan, para aceptarlo luego, en apariencia por aplicación de nuevas causales legales, pero realmente sin que tal voluntad fuera libre y espontánea, en flagrante contradicción con la estabilidad y la incidencia de los méritos en su permanencia en el empleo que son características fundamentales de toda carrera.

De conformidad con lo anterior, procede revocar el fallo recurrido y, en su lugar, acceder a las súplicas de la demanda.

Se advierte que se descontará la bonificación recibida por la actora como consecuencia de la aceptación de su solicitud de retiro voluntario, pues anulada la resolución 544 de 30 de abril de 1992, pierde su justificación. De no ser así, resultaría la administración condenada doblemente, generando un enriquecimiento ilícito a favor del accionante.

Y, en relación con los daños materiales y morales que afirma, la accionante, le ocasionó el acto acusado y que estima en 3.000 gramos de oro, no fueron acreditados. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Revócase la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 1o. de marzo de 1996, mediante la cual negó las súplicas de la demanda instaurada por MARTHA VALERIA GOENAGA DE BEDOUT, contra la Nación, Ministerio de Desarrollo Económico, Superintendencia de Industria y Comercio. En su lugar se dispone:

- 1.- Declárese la nulidad de la resolución No. 544 de 30 de abril de 1992, proferida por el Superintendente de Industria y Comercio, mediante la cual se aceptó la solicitud de retiro voluntario a la actora.
- 2.- Ordénase a la demandada reintegrar a la accionante en el mismo cargo o en otro de igual o superior jerarquía dentro de la carrera administrativa y pagarle los salarios y prestaciones sociales dejadas de devengar desde el día del retiro hasta cuando se haga efectivo el reintegro.
- 3.- De la suma que la administración resulte adeudarle a la accionante se descontará el valor de la bonificación recibida por ella como consecuencia de la aceptación de su solicitud de retiro voluntario.
- 4.- Declárase que no procede el descuento de los valores que por concepto de prestación de servicios haya podido recibir la accionante del Erario Público, durante el período comprendido entre la desvinculación del servicio y el reintegro.
- 5.- Considérase, para todo efecto legal, que no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio.
- 6.- Ordénase el ajuste de valor de las condenas en los términos del artículo 178 del C.C. A. , hasta la fecha de ejecutoria de la presente providencia, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la actora desde la fecha en que fue desvinculada del servicio en virtud del acto acusado, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial, vigente para la fecha en que debió hacerse el pago.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada salarial y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

- 7.- Niégase el reconocimiento de los 3.000 gramos oro que solicita la actora como indemnización por daños materiales y morales. Dese cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CUMPLASE.-

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el día 11 de febrero de 1999.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:54:05