



Función Pública

Sentencia 02781 de 2012 Consejo de Estado

ACUMULACION DE PRETENSIONES - Garantía del acceso a la administración de justicia / ACUMULACION DE PRETENSIONES - Causales. Requisitos

La acumulación de pretensiones, entonces, además de ser un instrumento en beneficio de la garantía del acceso a la administración de justicia de una forma ágil y eficiente, al tenor de lo dispuesto en la disposición normativa citada puede ser, en principio, de dos tipos: (1) objetivo, caso en el cual un demandante formula varias pretensiones frente a un demandado; y (2) subjetivo, evento en el cual hay pluralidad de demandantes y/o demandados. En este último caso, supuesto aplicable al sub júdice, se requiere acreditar: (a) identidad de causa, o (b) identidad de objeto, o (c) una relación de dependencia, o (d) que se sirvan de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros. En el caso en estudio se observa que todos los demandantes reclamaron la nulidad del acto administrativo No. 538 de 17 de febrero de 2000; que todos solicitaron, a título de restablecimiento, idénticas condenas; que desempeñaron un empleo similar, esto es, el de Técnico y que los cargos elevados contra el acto demandado son idénticos; razón por la cual, puede concluirse a la luz de lo dispuesto en la normatividad referida y de lo ordenado por el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, que en el presente asunto no se configura una indebida acumulación de pretensiones.

FUNCION ADMINISTRATIVA - Se ejerce consultando el bien común y el interés general / CARRERA ADMINISTRATIVA - Consecución de la carrera como sistema técnico de administración de personal / SUPRESION DE CARGO - Causa admisible de retiro del servicio / SUPRESION DE CARGO - La cantidad de cargos desaparece o disminuye / SUPRESION DE CARGO - No es oponible los derechos de carrera

De conformidad con el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común y el interés general, es decir, persiguiendo los fines propios de un Estado Social de Derecho, en especial los consagrados en el artículo 2 de la misma Carta. Ahora bien, uno de los mecanismos idóneos en pro de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º ibídem. Así, cuando se retira a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil doce (2012).

Rad. No.: 05001-23-31-000-2000-02781-01(0317-08)

Actor: LUIS ALBERTO PALACIOS FLOREZ Y OTROS

Demandado: AERONAUTICA CIVIL - UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 11 de octubre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

ANTECEDENTES

Luís Alberto Palacios Florez, Luís Carlos Silva Acosta, Juan Guillermo Velásquez Hernández, Mariano Morales Arenas y Alberto Echavarría Ospina, mediante apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitaron la nulidad de la Resolución Nº 538 de febrero 17 de 2000 expedida por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por la cual se dispuso retirarlos del servicio por supresión de sus cargos, y de las Comunicaciones de 18 de febrero de 2000, mediante las cuales se les

informó la desvinculación ordenada por el acto anterior.

A título de restablecimiento del derecho, pidieron el reintegro al cargo que venían desempeñando o a otro de igual o superior categoría, el pago de los salarios y prestaciones causados entre la desvinculación y el reintegro efectivo, que se declare que no hubo solución de continuidad en las relaciones laborales para todos sus efectos legales, pagar las costas procesales y dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Como hechos en los que fundamentan la demanda exponen que se vincularon a la Aeronáutica Civil – Unidad Administrativa Especial así: Luís Alberto Palacios Florez el 20 de mayo de 1981 como Técnico V grado 23, Luís Carlos Silva Acosta el 31 de junio de 1980 como Técnico V grado 21, Juan Guillermo Velásquez Hernández el 18 de julio de 1981 como Técnico V grado 21, Mariano Morales Arenas el 9 de agosto de 1981 como Técnico V grado 19 y Alberto Echavarria Ospina el 4 de febrero de 1984 como Técnico IV grado 19.

Manifestaron que los cargos referenciados fueron suprimidos por la Resolución demandada, siendo comunicada dicha decisión a través de oficio del 18 de febrero de 2000, donde se les brindó la posibilidad de optar entre la incorporación o la indemnización, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 y siguientes del Decreto 1572 de 1998.

Manifestaron que la entidad demandada, al tiempo que suprimió varias plazas de su planta de personal, celebró contratos de prestación de servicios para cubrir sus necesidades con personas no idóneas para ello; y que desvinculó del servicio empleados de carrera sin tener en cuenta el amparo de estabilidad inherente a la misma. Agregaron que las calificaciones de sus servicios superaban los promedios señalados en la ley.

Invocaron como vulnerados los artículos, 1°, 2°, 53, 125, 305-7 y el preámbulo de la Constitución Política; 35, 40, 49, 82, 84 y 85 del Decreto 001 de 1984; Ley 80 de 1993 y 1°, 2°, 3°, 7, 8, 10, 39, 49 y 64 de la Ley 443 de 1998. El concepto de violación se expuso a folios 825 y siguientes.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia se declaró inhibido para conocer de fondo las comunicaciones de 18 de febrero de 2000 y denegó las pretensiones de la demanda.

Consideró que con la expedición de la Resolución demandada se dio una verdadera supresión de cargos, sustentada en un estudio técnico que pretendía la reducción de la planta de personal por racionalización y austeridad del gasto público. Agregó que en el plenario no se logró acreditar con suficiencia la existencia de cargos con funciones y responsabilidades idénticas o similares a las que desempeñaban los actores ni el mejor derecho frente a aquellos que fueron reincorporados.

Explicó que si bien es cierto que los demandantes se encontraban inscritos en el escalafón de la carrera administrativa y por ello gozaban de una relativa estabilidad, ello no le impedía a la administración disponer de la supresión de sus cargos de acuerdo con las previsiones contempladas en la ley.

Frente a las comunicaciones demandadas, consideró que las mismas no tienen la virtualidad de crear, modificar o extinguir derechos de los actores, pues el retiro se dio por la Resolución No. 538 de 2000, razón por la cual no pueden ser consideradas como actos administrativos y en consecuencia no era dable hacer sobre ellas pronunciamiento al respecto.

LA APELACIÓN

Los recurrentes reiteran los argumentos expuestos en la demanda, y alegan que según lo establecido en el artículo 82 del C.de.P.C. no operó la indebida acumulación de pretensiones como quiera que en el presente asunto se reúnen los requisitos necesarios para la viabilidad de dicha figura como es que (i) el juez sea competente para resolver sobre todas las pretensiones, (ii) que estas no se excluyen entre sí, y (iii) que lo pedido puede tramitarse bajo un mismo procedimiento.

Refieren que de algunos de los testimonios recepcionados se evidencia que dentro de la Aeronáutica no existía un verdadero manual de funciones, lo cual vulnera la noción misma de empleo, incurriendo así el Tribunal en un yerro al pretender equiparar la vinculación en provisionalidad o mediante órdenes de servicios de personas con funciones diferentes a las desempeñadas por ellos en la Institución, las cuales son esenciales para su adecuado funcionamiento.

Por otra parte, y atendiendo a lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., en virtud del cual la carga de la prueba corresponde a las dos partes, consideran que la Aeronáutica no allegó la prueba del manual específico de funciones de la Entidad, el cual le hubiera servido de soporte al Estudio Técnico para concluir la necesidad de su separación del servicio.

Recalcan que tal omisión impide que el Tribunal le exija a la parte actora allegar de forma detallada el listado de los funcionarios que en provisionalidad o en virtud de órdenes de servicios desempeñan funciones en la Aeronáutica, así como también de sus funciones, pues esto implica la imposición de una carga imposible de acreditar.

Advierten que del material probatorio allegado así como de la propia formulación y contestación de la demanda, se encuentra que el retiro del servicio a través de la Resolución No. 538 de 2000 no tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, parágrafo 2º, sino *“un fin innoble, fútil y anodino en contra de los intereses de todos los asociados en general, (...)”*.

Dicen que no es cierto que la supresión hubiera obedecido a la racionalización y austeridad del gasto y a la creación de una planta de cargos de controladores, pues ellos se desempeñaban en actividades que por su conocimiento técnico era primordial para la seguridad aérea.

Finalizan manifestando su inconformidad con el pronunciamiento inhibitorio frente a las Comunicaciones, pues éstas fueron las que concretaron la violación de sus derechos, conformando de esta forma un acto administrativo complejo.

CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta, la decisión del *a quo* y el objeto del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, la Sala analizará los siguientes aspectos: (I) De los oficios demandados – Inhibición; (II) De la indebida acumulación de pretensiones; y (III) Del caso concreto.

I. De los oficios demandados:

En cuanto a las comunicaciones de 18 de febrero de 2000, sobre las que los demandantes esgrimen falsa motivación, se dirá que como quiera que estas no comprenden una decisión administrativa, no son enjuiciables ante esta Jurisdicción, y por lo tanto, se confirmará la decisión inhibitoria del Tribunal, al respecto.

II. De la indebida acumulación de pretensiones:

Sobre este tópico sostuvo el fallador de instancia que operó una indebida acumulación subjetiva de pretensiones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, a pesar de lo cual, en atención a lo ordenado por el principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, consideró la procedencia de efectuar un pronunciamiento de fondo.

La parte recurrente, por su parte, sostuvo en el recurso formulado contra la providencia del *a quo* que no se presentaba la referida indebida acumulación, pues se daban los supuestos de (i) competencia del juez; (ii) no exclusión de las pretensiones entre sí; y, (iii) identidad del procedimiento.

Al respecto, cabe precisarse que el ordenamiento que configura el proceso contencioso administrativo no contiene una normatividad especial para este tipo de eventos, sino que, por vía de lo establecido en el artículo 145 del C.C.A., remite a lo regulado en el Código de Procedimiento Civil.

Bajo esta premisa, ha de observarse que la acumulación de pretensiones se encuentra regulada en el artículo 82 del referido cuerpo normativo, en los siguientes términos:

“El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1º. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.

2º. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.

3º. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

(...)

También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquellas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros.

(...)

Cuando se presente una indebida acumulación que no cumpla con los requisitos previstos en los dos incisos anteriores, pero sí como los tres numerales del inciso primero, se considerará subsanado el defecto cuando no se proponga oportunamente la respectiva excepción previa.”

La acumulación de pretensiones, entonces, además de ser un instrumento en beneficio de la garantía del acceso a la administración de justicia de una forma ágil y eficiente, al tenor de lo dispuesto en la disposición normativa citada puede ser, en principio, de dos tipos: (1) objetivo, caso en el cual un demandante formula varias pretensiones frente a un demandado; y (2) subjetivo, evento en el cual hay pluralidad de demandantes y/o demandados¹.

En este último caso, supuesto aplicable al *sub júdice*, se requiere acreditar: (a) identidad de causa, o (b) identidad de objeto, o (c) una relación de dependencia, o (d) que se sirvan de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros.

En el caso en estudio se observa que todos los demandantes reclamaron la nulidad del acto administrativo No. 538 de 17 de febrero de 2000; que todos solicitaron, a título de restablecimiento, idénticas condenas²; que desempeñaron un empleo similar, esto es, el de Técnico y que los cargos elevados contra el acto demandado son idénticos; razón por la cual, puede concluirse a la luz de lo dispuesto en la normatividad referida y de lo ordenado por el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, que en el presente asunto no se configura una indebida acumulación de pretensiones.

Empero, también ha de resaltarse que este tópico de discusión no fue resuelto de forma desfavorable al apelante, pues aunque el *a quo* consideró que estaba en presencia de una indebida acumulación no la declaró, con el objeto de proferir un fallo de fondo.

En el mismo sentido, esta Sala considera que a pesar de las particularidades que puedan presentarse en cada una de las situaciones laborales de los demandantes, no hay lugar, como lo hizo el *a quo*, a declarar la inhibición para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda; y, en consecuencia, bajo estas precisas condiciones no hay lugar a efectuar modificación alguna a la parte resolutive del fallo, pues se reitera, el Tribunal Administrativo de Antioquia no declaró la ocurrencia de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones.

III. Del fondo del asunto

Establecido lo anterior, debe precisarse que el problema jurídico por resolver se contrae a determinar si la Resolución No. 538 de 15 de febrero de 2000, en cuanto suprimió los cargos que venían desempeñando los señores Luis Palacio Florez (Técnico V grado 23) Luis Carlos Silva (Técnico V grado 21) Juan Guillermo Velazquez (Técnico V grado 21) Mariano Morales (Técnico V grado 19) y Alberto Echavarría (Técnico IV grado 19), se encuentra ajustada a derecho, especialmente en cuanto a la protección de sus derechos de carrera.

Con el objeto de resolver el problema expuesto, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

El señor Luis Carlos Silva Acosta laboró al servicio de la Aeronáutica Civil del 31 de julio de 1980 al 21 de febrero de 2000, y su último cargo fue el de Técnico Aeronáutico IV, Grado 21 de la División de Soporte Técnico de la Aeronáutica Regional Medellín, con una asignación mensual de \$1.023.648.

Según la certificación obrante a folio 343, suscrita por el Director de Recursos Humanos de la demandada el 24 de septiembre de 2002, obtuvo las siguientes calificaciones:

"PERIODO NOTA OBTENIDA

01-05-1994 al 31-07-1994 708

01-08-1994 al 31-10-1994 722

01-11-1994 al 31-01-1995 784

01-02-1995 al 30-04-1995 728

01-08-1995 al 31-10-1995 736

01-08-1995 al 31-10-1995 394

01-11-1995 al 30-04-1996 690

01-05-1996 al 31-10-1996 720

01-11-1996 al 30-04-1997 738

01-05-1997 al 31-10-1997 738

01-11-1997 al 30-04-1998 760

01-05-1998 al 31-10-1998 760

01-11-1998 al 30-04-1999 736

01-05-1999 al 21-02-2000 800

De conformidad con la certificación obrante a folio 367 del expediente, las funciones del actor en el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 eran:

· Llevar el control numérico de la recepción de los NOTAM clase I/C

- Operar canales radioeléctricos en las diferentes estaciones destinadas al servicio de comunicaciones.
- Verificar que los reportes meteorológicos de las Estaciones conectadas a la Red AFTN hayan sido recibidos dentro del horario establecido.
- Responder la recepción del tráfico de mensajes que llegan a través de los canales radioelectrográficos, radicando en los libros dispuestos para tal fin para efectos de entrega en la dependencia correspondiente.
- Difundir la información aeronáutica publicada por el Grupo AIS.
- Liquidar el tráfico contable cursado a través de la RED AFTN por los diferentes usuarios del transporte aéreo para el cobro respectivo.
- Verificar el ordenamiento secuencial del tráfico procesado en las diferentes posiciones de los Centros y Subcentros de Comunicaciones.
- Coordinar con el funcionario asignado a la posición Telex y Compañías, la entrega y envío de mensajes recibidos en los Centros y Subcentros de Telecomunicaciones.
- Recibir el mensaje de tráfico entregados por los usuarios de la Red AFTN, verificando que estén elaborados de acuerdo con el Formato establecido por la OACI, para su posterior preparación y envío a través de la Red AFTIN.
- Las demás funciones que le asigne el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.

- El señor Luis Carlos Silva Acosta laboró al servicio de la Aeronáutica Civil del 31 de julio de 1980 hasta el 21 de febrero de 2000, y su último cargo fue el de Técnico Aeronáutico IV, Grado 21 de la División de Soporte Técnico de la Regional Aeronáutica Regional Medellín, con una asignación mensual de \$1'023.648,00.

Según la información obrante a folio 339, suscrita por el Director de Recursos Humanos de la demandada el 24 de septiembre de 2002, obtuvo las siguientes calificaciones:

"PERIODO NOTA OBTENIDA

01-05-1994 al 31-07-1994 600

01-08-1994 al 31-10-1994 642

01-11-1994 al 31-01-1995 668

01-02-1995 al 30-04-1995 720

01-05-1995 al 31-10-1995 658

01-11-1995 al 30-04-1996 696

01-05-1996 al 31-10-1996 738

01-11-1996 al 30-04-1997 778

01-05-1997 al 31-10-1997 778

01-11-1997 al 30-04-1998 778

01-11-1998 al 30-04-1999 664

01-05-1999 al 21-02-2000 800

Según la información en el manual de funciones allegado a folio 368 se tiene que sus funciones como Técnico Aeronáutico IV grado 21 eran:

- Llevar el control numérico de la recepción de los NOTAM clase I/C
- Operar canales radioeléctricos en las diferentes estaciones destinadas al servicio de comunicaciones.
- Verificar que los reportes meteorológicos de las Estaciones conectadas a la Red AFTN hayan sido recibidos dentro del horario establecido.

- *Responder la recepción del tráfico de mensajes que llegan a través de los canales radioelectrográficos, radicando en los libros dispuestos para tal fin para efectos de entrega en la dependencia correspondiente.*
- *Difundir la información aeronáutica publicada por el Grupo AIS.*
- *Liquidar el tráfico contable cursado a través de la RED AFTN por los diferentes usuarios del transporte aéreo para el cobro respectivo.*
- *Verificar el ordenamiento secuencial del tráfico procesado en las diferentes posiciones de los Centros y Subcentros de Comunicaciones.*
- *Coordinar con el funcionario asignado a la posición Telex y Compañías, la entrega y envío de mensajes recibidos en los Centros y Subcentros de Telecomunicaciones.*
- *Recibir el mensaje de tráfico entregados por los usuarios de la Red AFTN, verificando que estén elaborados de acuerdo con el Formato establecido por la OACI, para su posterior preparación y envío a través de la Red AFTN.*
- *Las demás funciones que le asigne el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.*

El señor Mariano Morales laboró al servicio de la Aeronáutica Civil del 23 de julio de 1985 al 31 de enero de 2000, y su último cargo fue el de Técnico Aeronáutico IV, Grado 19 de la División de Soporte Técnico de la Regional Medellín, con una asignación mensual de \$905.410.00

Según la certificación obrante a folio 351, suscrita por el Director de Recursos Humanos de la demandada el 24 de septiembre de 2002, obtuvo las siguientes calificaciones:

"PERIODO NOTA OBTENIDA

01-05-1994 al 31-07-1994 536

01-08-1994 al 31-10-1994 558

01-11-1994 al 31-01-1995 560

01-02-1995 al 30-04-1995 642

01-05-1995 al 31-07-1995 574

01-08-1995 al 31-10-1995 656

01-11-1995 al 30-04-1996 720

01-05-1996 al 31-10-1996 720

01-11-1996 al 30-04-1997 720

01-05-1997 al 31-10-1997 704

01-11-1997 al 30-04-1998 774

01-05-1998 al 31-10-1998 800

01-11-1998 al 30-04-1999 720

01-05-1999 al 21-02-2000 800

De conformidad con la certificación obrante a folio 371 del expediente, las funciones del actor en el cargo de Técnico Aeronáutico IV, Grado 19 eran:

- *Elaborar con la administración del aeropuerto en el desarrollo y adopción de programas administrativos.*
- *Supervisar las instalaciones aeroportuarias, coordinando los servicios administrativos en su turno.*
- *Disponer los controles necesarios para que las personas que ejercen actividades ambulantes en el aeropuerto porte permisos de identificación*
- *Asistir al Administrador del aeropuerto en la organización y control del mismo*

· Las demás funciones que le asigne el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.

El señor Alberto Echavarría Ospina venía desempeñando el cargo de Técnico Aeronáutico IV grado 19, en la División de Soporte Técnico, cuyas funciones se acaban de enlistar y sus calificaciones fueron las siguientes:

PERIODO NOTA OBTENIDA

01-05-1994 al 31-07-1994 652

01-08-1994 al 31-10-1994 712

01-11-1994 al 31-01-1995 748

01-02-1995 al 30-04-1995 720

01-05-1995 al 31-07-1995 708

01-08-1995 al 31-10-1995 652

01-11-1995 al 30-04-1996 730

01-05-1996 al 31-10-1996 730

01-11-1996 al 30-04-1997 760

01-05-1997 al 31-10-1997 730

01-11-1997 al 30-04-1998 760

01-05-1998 al 31-10-1998 760

01-11-1998 al 30-04-1999 712

01-05-1999 al 21-02-2000 800

Del proceso de supresión:

Mediante la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000, "Por la cual se causa el retiro del servicio de unos funcionarios de conformidad con el Decreto 202 de 15 de febrero de 2000". se suprimieron los cargos de los actores, de la forma referenciada en el acápite "Del fondo del asunto"

Al respecto, refirió el referido acto administrativo:

"Que mediante Decreto 202 del 15 de febrero de 2000, se modifica la Planta de Personal, suprimiendo unos cargos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Que con base en lo anterior se procede a señalar las personas, que ocupan los cargos suprimidos.

(...).".

Posteriormente, por comunicaciones de 18 de febrero de 2000 dirigidas a los actores, suscritas por la Jefe de División de Personal y Carrera y también por el Director General, se les dijo que en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, se informaba que mediante decreto 202 del 15 de febrero de 2000, se suprimieron los cargos que venían desempeñando

Como consecuencia de lo anterior se les reconoció una indemnización por la supresión de sus cargos, según se infiere de las Resoluciones visibles a folios 123, 124, 134, 139 y 145 del expediente.

De conformidad con el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común y el interés general, es decir, persiguiendo los fines propios de un Estado Social de Derecho, en especial los consagrados en el artículo 2 de la misma Carta. Al respecto, reza la citada disposición:

"ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."

"(....).".

Ahora bien, uno de los mecanismos idóneos en pro de la consecución de una adecuada función administrativa es precisamente la consolidación de la carrera como sistema técnico de administración de personal, que guía no sólo el ingreso al servicio sino también su permanencia y retiro³; garantizándose, además, la estabilidad laboral, a la luz de los Artículos 25, 53 y concordantes de la Constitución Política; la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado; y la igualdad de oportunidades, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 40 numeral 7º ibídem.

El artículo 2º de la Ley 443 de 1998, por su parte, además de los principios rectores del artículo 209 de la Constitución Política, establece que la carrera administrativa deberá desarrollarse fundamentalmente con base en los principios de igualdad y del mérito, entendiendo por el segundo de ellos que *"(...) el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella."*

Dentro de esta concepción, la supresión de empleos se debe entender como una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio.

Así, cuando se retira a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, se hace porque el empleo específico fue suprimido por un acto administrativo, lo que sucede cuando la cantidad de cargos desaparece o disminuye, o en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario. Así lo ha indicado la Sección Segunda de esta Corporación¹:

"Por ello la planta de personal de una entidad puede estipular cargos de igual denominación que no obstante serán diferentes empleos cuando el manual específico les asigne funciones, requisitos y/o responsabilidades distintas; y la supresión del empleo no ocurrirá cuando subsistan en la planta de la entidad igual o superior número de cargos de la misma o distinta denominación, cuando las funciones asignadas, los requisitos y la responsabilidad inherente a dichas funciones sea idéntica. Por el contrario, si el número de cargos se reduce en las mismas condiciones, habrá ocurrido una real supresión de empleos."

La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública puede acudir a la supresión de cargos en una entidad pública, sin que puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios, ya que estos deberán ceder ante el interés general, como lo dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M.P. doctor Carlos Gaviria Díaz:

"No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sólo circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, "no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineeficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. (.....)"

El derecho a la estabilidad, "no impide que la Administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general."

Ahora bien, observa la Sala que las normas sobre carrera administrativa reconocen el derecho de los empleados inscritos en el sistema a ser incorporados en los cargos que se mantienen en la nueva planta, bajo determinadas condiciones, o a optar por una indemnización, conforme a lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley 443 de 1998 y 137 del Decreto 1572 del mismo año.

Estas opciones, así como el establecimiento normativo de un proceso detallado y riguroso a adelantarse previamente a la toma de decisión de la supresión de cargos en una entidad⁴, han de entenderse como la garantía de los derechos del personal llamado a quedar cesante en procesos en los que el interés general prevalece.

Hecho el anterior análisis se procederá a estudiar los cargos elevados en la demanda contra la Resolución No. 538 de 15 de febrero de 2000, a saber; infracción de normas legales y constitucionales y falsa motivación, bajo el argumento de que la Aeronáutica Civil vulneró sus derechos preferenciales por estar inscritos en carrera y que no operó una verdadera supresión de cargos sino de empleos.

Tal como se advirtió al momento de decidir sobre la indebida acumulación de pretensiones, todos los demandantes reclamaron la nulidad del acto administrativo No. 538 de 17 de febrero de 2000, solicitaron a título de restablecimiento idénticas condenas, los cargos elevados contra el acto demandado son idénticos y desempeñaron un empleo similar, (Técnico Aeronáutico) en la misma División (Soporte Técnico) y en la misma sede (Medellín); razón por la cual la situación de los demandantes se estudiará en conjunto.

Según la información que reposa a folios 36 a 50 del expediente, a 18 de febrero de 2000 en la planta de personal de la Aeronáutica Civil había 99 funcionarios desempeñando el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23, dentro de los cuales 94 se encontraban en carrera y 5 en

provisionalidad. A 25 de abril de 2000, a su turno, había 81 funcionarios, de los cuales 75 se encontraban en carrera y 6 en provisionalidad.

De los 81 funcionarios que continuaron desempeñando el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23, 1 quedó asignado a la Dirección Aeronáutica Regional Medellín; 2 a la División de Aeronavegación Regional Medellín; 4 a la División de Soporte Técnico Regional Medellín; y 1 a la División Administrativa Regional Medellín (fl.47).

Por su parte, y respecto del empleo de Técnico Aeronáutico IV grado 21, se tiene que a 18 de febrero de 2000 en la planta de personal de la Aeronáutica Civil había 144 funcionarios dentro de los cuales 128 se encontraban en carrera y 16 en provisionalidad. Y a 25 de abril de 2000, había 132 funcionarios en total, 118 se encontraban en carrera y 14 en provisionalidad, de los cuales 6 quedaron asignados a la División de Aeronavegación Regional Medellín, 8 a la División de Soporte Técnico Regional Medellín y 1 a la División Administrativa Regional Medellín (fl.48 y 49).

Ahora, del empleo de Técnico Aeronáutico grado 19 quedaron 83 cargos de 95 existentes en la anterior planta de personal, de los cuales 1 quedó en la Dirección Aeronáutica Regional de Medellín y 10 en la División de Soporte Técnico Regional de Medellín (fl. 50).

De conformidad con lo establecido en la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000, los demandantes ejercían sus respectivos cargos como dependientes de la Dirección Aeronáutica Regional Medellín y adscritos a la División de Soporte Técnico Regional Medellín.

Un análisis desprevenido de los anteriores datos permitiría concluir que en el proceso adelantado por la Aeronáutica Civil se suprimieron 19 cargos de Técnico V Grado 23, 12 de Técnico Aeronáutico IV Grado 21 y 12 de Técnico Aeronáutico IV Grado 19, entre los cuales se encontraban los de los demandantes, según lo estableció la Resolución demandada.

Dicha situación llevaría a concluir que se vulneró el derecho de preferencia de los actores como quiera que no fueron incorporados a la nueva planta de personal, habida cuenta de que en la misma existían empleos de igual denominación y que fueron ocupados por empleados provisionales.

Empero en el presente asunto se debe observar que según el manual de funciones allegado al expediente a folios 367 y siguientes, quienes se desempeñaban en el cargo de Técnico Aeronáutico cumplían diferentes funciones dependiendo de la División a la que se encontraban asignados; por ello es viable decir que si bien hay comunidad de denominación en el empleo, no hay identidad de funciones.

En efecto, las funciones de aquellos que se desempeñaban como Técnico Aeronáutico V, Grado 23, como Radioperador, por ejemplo, son totalmente diferentes a las que desempeñan aquellos que están en la División de Soporte Técnico o en la División de Aeronavegación o en la División Administrativa. Lo mismo ocurre con aquellos que fungen como Técnicos Aeronáuticos IV grado 21 o 19, pues uno es el perfil que se requiere para trabajar en la División de Aeronavegación y otro en la División Administrativa o en la de Soporte Técnico.

Ahora bien, del análisis del personal que permaneció en el cargo de Técnico Aeronáutico luego del proceso de supresión que adelantó la Aeronáutica, se establece que en toda la Planta Global de la Entidad hay Divisiones diferentes con requisitos y funciones disímiles que impide concluir sin lugar a equívoco que los empleados provisionales que permanecieron en la planta de personal vulneraron los derechos de carrera de los actores.

La realidad a la que se ha hecho referencia exigía de los demandantes acreditar que efectivamente al momento de la supresión de sus cargos a través de la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000, quedaron asignadas a empleados provisionales las mismas funciones que ellos desempeñaban, pues la sola conclusión de que permanecieron empleados provisionales en la planta global de la Entidad, donde se reitera, había tantas y disímiles funciones para ser desempeñadas por Técnicos Aeronáuticos, no permite evidenciar la vulneración de sus derechos de carrera.

Para sustentar el anterior postulado es del caso referenciar los siguientes precedentes:

- Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, de 18 de noviembre de 2004, radicado interno No. 2532-2003, C.P. doctora Ana Margarita Olaya Forero:

“No obstante, las pruebas visibles entre los folios 149 y 207 del cuaderno dos del expediente permiten inferir que los requisitos para ocupar el cargo, las funciones y la responsabilidad inherente al cargo que estipula el manual de funciones de la entidad, son diferentes en el cargo de TÉCNICO AERONÁUTICO V NIVEL 24 GRADO 23 según la dependencia a la que se encuentre vinculado el funcionario o su “ubicación” en voces del texto del manual aportado.

Se observa por ejemplo, que para la dependencia de “Grupo de Prevención investigación de accidentes” a la cual se encontraba adscrito el actor, se requiere: “título de formación técnica profesional en áreas afines a las funciones del cargo, curso de investigación y prevención de accidentes, curso de mantenimiento de aviones y licencias técnicas TAV y TPM” , (folio 164 del cuaderno dos); al paso que para el mismo cargo en vr gr la Secretaría General, “Grupo de Administración de Inmuebles” se requiere de “Título de formación técnica profesional en Arquitectura o dibujo arquitectónico o Ingeniería o Topografía, manejo de computadores y manejo de Autocad”. Igual ocurre con otras dependencias para las cuales las funciones y la responsabilidad inherente al cargo resultan igualmente distintas.

De ello se deduce que el cargo de TÉCNICO AERONÁUTICO V NIVEL 24 GRADO 23 era un empleo diferente según el área en la cual se ubicara el funcionario.”.

- Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, de 9 de marzo de 2006, radicado interno No. 1903-04; C.P. doctora Ana Margarita Olaya Forero:

“No obstante, las pruebas del expediente permiten inferir que los requisitos para ocupar el cargo, las funciones y la responsabilidad inherente a su desempeño son diferentes en el cargo de TECNICO AERONAUTICO V GRADO 23 según la dependencia a la que se encuentre vinculado el

funcionario o su "ubicación" en voces del texto del manual de funciones.

Se observa por ejemplo, que para la dependencia de "División de Almacén de la Dirección Administrativa" que ocupaba la actora las funciones se orientaban a actividades de carácter secretarial, y el requisito para acceder al cargo exige título de formación técnica en áreas afines a dichas funciones; al paso que el empleo de igual denominación y grado en Vr Gr la "División de Soporte Técnico" tiene funciones de Técnico Electrónico y exige formación en dichas funciones; o en la "División de Aeronavegación" tiene funciones de supervisor de Comunicaciones y exige formación y experiencia en dichas funciones

De ello se deduce que el cargo de TECNICO AERONAUTICO 5 GRADO 23 era un empleo diferente según el área en la cual se ubicara el funcionario."

Sobre este aspecto, contrario a lo afirmado por los recurrentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., le correspondía a estos acreditar los supuestos de hecho de las normas cuya aplicación pretenden. En el presente asunto, al no acreditar que los provisionales que permanecieron en la planta de personal se desempeñaban en la misma División y ejerciendo las mismas funciones que ellos, no se puede acceder a las pretensiones de la demanda.

Sea del caso resaltar que, según lo dispuesto en el artículo 158 del Decreto 1572 de 1998 modificado por el artículo 1º del Decreto 1173 de 1998, la equivalencia de empleo se configura cuando exista identidad o similitud de funciones, para su ejercicio se exijan requisitos de estudio y experiencia iguales o similares y cuando la asignación básica de aquél no sea inferior a éste.

De igual manera se dirá que en el recorrido que se hizo a través del material probatorio que reposa en el expediente, se encontró un listado del personal nombrado en provisionalidad desde el 21 de febrero de 2000 hasta el 3 de septiembre de 2002, emitido por la División de Personal y Carrera de la entidad demandada (fl. 383), donde se observa que sólo hasta el 21 de febrero de 2001, esto es un año después del proceso de supresión de cargos, se nombró en el cargo de Técnico Aeronáutico IV grado 21 en la dependencia de Soporte Técnico - Regional Medellín - a un empleado provisional.

Sin embargo, tal situación no indica *per-se* desconocimiento de derechos de carrera alguna como quiera que los implicados no demostraron que el provisional viniera de la anterior planta de personal en la misma situación precaria en que fue nombrado o que con anterioridad a dicha fecha el referido empleo estuviera vacante.

Con base en lo anteriormente expuesto, ha de concluirse que en el presente asunto sí se presentó una real supresión por reducción de cargos, razón por la cual se confirmará la providencia del Tribunal que denegó las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 11 de octubre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso promovido por Luis Palacio Florez, Luis Carlos Silva Acosta, Juan Guillermo Velásquez Hernández, Mariano Morales Arenas y Alberto Echavarría Ospina; contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Al respecto, en Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; de febrero 8 de 2007; C.P. doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez; Radicación No. 32861; Accionante: Nelly Trujillo Trujillo y Otros se sostuvo: "En cuanto a la indebida acumulación de pretensiones, es menester señalar que, en el Código Contencioso Administrativo, no existe una reglamentación especial sobre la materia; no obstante, el artículo 145 de dicho estatuto hace remisión expresa, sobre el particular, a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, normas que deben tenerse en cuenta al momento de decidir la admisión de la demanda, puesto que es deber del Juez emplear todos los medios posibles para evitar nulidades procesales y providencias inhibitorias.

Como se observa, es posible que un demandante acumule más de una pretensión contra un mismo demandado (acumulación objetiva), o que se acumulen en una misma demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados (acumulación subjetiva). Para que sea procedente la acumulación objetiva de pretensiones se requiere que el funcionario sea competente para conocer de todas, que éstas no se excluyan entre sí y que puedan tramitarse por el mismo procedimiento. En tanto que la acumulación subjetiva de pretensiones procede cuando éstas se formulan por varios demandantes o contra varios demandados, siempre que provengan de la misma causa o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia o deban servirse específicamente de las mismas pruebas."

2 Aun cuando cuantitativamente no sean plenamente equivalentes.

3 Artículo 125 de la Constitución Política.

1 Sentencia de 6 de julio de 2006, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Actor Omar Benito Páez Jaimes

4 Así por ejemplo, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, la reforma de las plantas de personal debe basarse en estudios técnicos y estar aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:38:00