



Sentencia 00618 de 2004 Consejo de Estado

ACTO ADMINISTRATIVO

SUPRESION DE CARGO - Retiro improcedente, no existe diferencia sustancial entre las funciones de la planta anterior y la nueva / RESPONSABILIDAD CONEXA - Improcedente, la responsabilidad de la reestructuración de la entidad corre a cargo del Director General

En este evento se debate la legalidad de la Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Regional Caldas, en cuanto dejó de incorporar a la nueva planta de personal a la demandante, quien, en su sentir, gozaba de derechos de carrera. El Tribunal Administrativo de Caldas declaró la no prosperidad de las excepciones propuestas por la entidad, la nulidad parcial del acto demandado y como restablecimiento del derecho ordenó su reintegro a un cargo de igual o superior categoría al que venía desempeñando, con el reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir durante el tiempo cesante, sin solución de continuidad en la prestación del mismo. No existe, diferencia sustancial entre las funciones que se asignaron en la anterior planta de personal a la Oficina llamada "Servicios Técnicos", y las que existen actualmente para el denominado "Grupo Programático". En la anterior planta de personal existía el cargo de Jefe de División, código 2040, grado 20, que era el desempeñado por la demandante; sin embargo, dicho empleo fue cambiado de denominación en la nueva reestructuración ordenada por el Decreto 2206 de 1999, que suprimió 60 cargos de Jefes de División a nivel nacional. Sobre el cambio de denominación de los cargos, ilustra a la Sala lo afirmado por las declarantes en el sub lite, señoras SARA GERTRUDIS TREJOS ZAPATA y LUZ HELENA HERRERA ALZATE, quienes afirman que el cargo desempeñado por la actora no fue suprimido en la nueva planta, porque lo que hubo fue un cambio de denominación, es decir, Jefe de División 2040-20 por uno de Profesional Especializado grado 20, igual al que la accionante venía desempeñando y cuyas funciones como Jefe de Sección Servicios Técnicos, pasaron al Grupo Programático, sin que hubiese existido cambio alguno, salvo el de la denominación. De acuerdo con el material probatorio obrante en el plenario la Sala concluye que, en efecto, con la reestructuración se dio sólo un cambio de nombre en cuanto a los cargos porque, en lo esencial, las funciones continuaron siendo las mismas y, por ende, las que desempeñaba la demandante no desaparecieron de la nueva planta, lo que implica que el cargo era necesario para la entidad. En el caso de autos si bien se dio un giro en la organización al reestructurar la planta de personal, tal situación no demuestra la desaparición del cargo de la demandante, como tampoco su variación. No se discute que la administración está facultada constitucional y legalmente para adelantar reestructuraciones que conlleven la supresión de cargos, pero tal potestad no puede ser utilizada como excusa para retirar personal so pretexto de la supresión, amparándose en el solo cambio de denominación sin que se hayan alterado significativamente las funciones. El tránsito de la normatividad que regula la carrera administrativa en ningún momento afectó los derechos de carrera de que gozaba la actora pues, se reitera, a partir de la fecha de su escalafonamiento no existieron novedades de personal que le afectaran su situación, por lo que le es imperioso a la autoridad respetar el status de la demandante, vigente en cada ordenamiento jurídico a que atrás se alude. Por lo tanto tuvo razón el a quo al acceder a las pretensiones de la demanda, en cuanto la actora no fue incorporada al cargo de Profesional Especializado 3010-20 en el Grupo Programático en la nueva planta de personal, siendo procedente su reintegro al mismo cargo o a otro de igual o superior categoría dentro de la carrera. Como no se demostró el daño moral que la desvinculación le ocasionó a la demandante, no es posible acceder al pago de los perjuicios reclamados en cuantía de 1000 gramos oro. La Sala no comparte el argumento del a quo en el sentido de deducir de la actuación de la Dra. Alba Marina Acosta Cadavid culpa grave y, en consecuencia, disponer que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar repita en su contra por el valor de los dineros que se liquiden y paguen a la demandante Piedad Nidia Mesa Carrillo porque la responsabilidad de la reestructuración de la entidad corre a cargo del Director General, que es quien señala las pautas y directrices a seguir y, por ende, los nombramientos en las regionales deben respetar tales parámetros, dado que las designaciones no son del resorte exclusivo de la Dirección Regional.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 85 / DECRETO 1138 DE 1999 - ARTICULO 25 / RESOLUCION 4646 DE 1999 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

NOTA DE RELATORIA: NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 11 de noviembre de 1999 ponencia de la Dra. Ana Margarita Olaya. Sección Segunda del Consejo de Estado, sentencia de 28 de marzo de 1996, expediente No. 9421, ponencia de la doctora Clara Forero de Castro. Consejo de Estado, Sub-Sección "B" de la Sección Segunda, sentencia de 13 de septiembre de 2001, expediente No. 17695-97, actor José Eduardo Suárez Hinestroza, demandado Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ponencia del Consejero doctor Tarsicio Cáceres Toro.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil cuatro (2004)

Rad. No.: 17001-23-31-000-2000-00618-01(0888-03)

Actor: PIEDAD NIDIA MESA CARRILLO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF -

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia de 9 de diciembre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda incoada por PIEDAD NIDIA MESA CARRILLO contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener la nulidad de la Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000, expedida por la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Regional Caldas, que incorporó funcionarios a los empleos de la planta global de personal asignada a la Regional Caldas y dejó por fuera a la misma demandante.

Como restablecimiento del derecho solicitó su reintegro al cargo del que fue removida o a otro de igual o superior categoría, con el reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir hasta cuando sea cabalmente reintegrada, sin solución de continuidad y con aplicación de los artículos 176 a 178 del C.C.A.

En subsidio de lo anterior, solicitó la indemnización a que tiene derecho por pertenecer a la carrera administrativa debidamente actualizada, determinando la responsabilidad conexas de la Directora Regional de la entidad demandada.

Para fundamentar sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

Fue vinculada al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Regional Caldas desde el 30 de abril de 1973, como Trabajadora Social, según acta de posesión No. 00190 de 6 de junio del mismo año.

Luego fue trasladada al cargo de jefe de sección de servicios técnicos, código 2075, grado 09, en el que fue inscrita en el escalafón de la carrera

administrativa mediante Resolución No. 882 de 14 de febrero de 1990, emanada del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Por Resolución No. 807 de 23 de mayo de 1990 fue promovida al cargo de Jefe de División de Servicios Técnicos, código 2040, grado 20, sin que para el efecto tomase posesión.

Fue evaluada en su desempeño laboral, con resultados por encima del nivel satisfactorio y nunca fue retirada de la carrera, conservando todos los derechos inherentes a la misma.

Mediante los Decretos Nos. 1137 y 1138 de 29 de junio de 1999, el Presidente de la República reestructuró el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y en el artículo 25 del Decreto 1138 facultó al Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para determinar la estructura interna de las Regionales, atribución cumplida en los términos de la Resolución No. 0020 del 11 de enero de 2000.

El proceso de modernización y reestructuración del instituto, en cuanto a la demandante se refiere, fue un sofisma de distracción porque tan sólo obedeció a un cambio de denominación de la “División Técnica” por la de “Grupo Programático”, cuyas funciones continuaron siendo las mismas conforme se aprecia en las Resoluciones Nos. 2880 y 4646 de 3 de diciembre de 1998 y 27 de diciembre de 1999, respectivamente.

La Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000 relacionó los funcionarios incorporados a la entidad y en el listado no aparece la demandante, pese a existir en la nueva planta 3 cargos de profesional especializado, código 3010, grado 20, que reemplazan a los de jefes de división.

Las razones que inspiraron la no incorporación de la actora a la nueva planta de personal son ajenas al mejoramiento del servicio público y están inspiradas en motivos políticos.

Con la insubsistencia tácita contenida en la Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000, proferida por la Directora Regional de Caldas, se le desconoció a la demandante el derecho a la estabilidad de que gozan los servidores públicos de carrera.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas se citan las siguientes: artículos 2, 13, 25, 29, 90 y 125 de la Constitución Política; 7, 12, 37, 38 y 39 de la Ley 443 de 1998; 15 a 17 y 26, inciso 2º, del Decreto 2400 de 1968; 13 del Decreto 770 de 1988; 81 literal 2), del Decreto 1042 de 1978; 29 y 30 del Decreto 1950 de 1973; y 40 del Decreto 334 de 1980.

Además, con el acto acusado se desconocieron tanto la normatividad de la carrera administrativa como los derechos que de ella se desprenden y, por ende, el de la estabilidad laboral. Por tanto, el acto está viciado por falsa motivación y desviación de poder.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Caldas declaró la nulidad parcial de la Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000, dejó sin prosperidad las excepciones formuladas y negó las demás pretensiones de la demanda, declarando la no solución de continuidad en la prestación del servicio.

Adujo que si bien es cierto que cuando un funcionario de carrera acepta un cargo de libre nombramiento y remoción se entiende que renuncia a los derechos de carrera, también lo es que en el caso sub examine existe en la entidad el errado concepto de que los cargos de jefes de división eran de carrera, por lo que no se convocó a concurso para estos empleos como lo señala el oficio de folios 52 y 53 de 3 de febrero de 2000, dirigido por la División de Talento Humano al Sindicato de la entidad - Seccional Caldas.

Este oficio surgió como respuesta a una petición elevada tanto al Director General del ICBF - Regional Caldas como al presidente de la junta directiva del sindicato de la misma, por un grupo de funcionarios en orden a la reincorporación de las doctoras Lucía Gómez de Molina y Piedad

Mesa Carrillo, en la nueva planta de personal.

La creencia de que la demandante estaba inscrita en la carrera administrativa es corroborada por la prueba testimonial, las calificaciones de servicios y las actas de posesión en los diferentes cargos como jefe de división.

Del material probatorio existente en el proceso se colige sin duda alguna que le asiste razón a la demandante al alegar falsa motivación y desviación de poder en la expedición del acto demandado, dado que no es cierto que el cargo por ella ocupado se haya suprimido porque sus funciones no desaparecieron, lo cual implica que sí era necesario el cargo para el cumplimiento del objetivo propuesto por la entidad en la reestructuración de la misma.

Además, el cargo ocupado por la demandante sólo fue objeto de cambio de denominación pues si se observan las funciones asignadas en forma general contenidas en la Resolución No. 2880 de 3 de diciembre de 1998 y las que aparecen en la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre de 1999 señaladas para el Grupo Programático, es evidente que este último acto compendia las plasmadas en el primero para el área de servicios técnicos, cuya jefe de división era la demandante.

En esencia la naturaleza de las funciones descritas en las precitadas resoluciones era desarrollar todas las actividades relativas a la eficiente prestación del servicio público de Bienestar Familiar en el Área de la Familia y Protección de la Niñez, de conformidad con las políticas de la Dirección General, igualmente plasmadas en tales ordenamientos.

De lo expuesto se concluye que el cargo de la actora no fue suprimido sino cambiado de nombre y, por tanto, cuando la Directora Regional no incorporó a la demandante con el argumento de que el cargo había sido suprimido por el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 2206 de 11 de noviembre de 1999 y que lo que la Regional hizo fue cumplir con la discrecionalidad otorgada por el Director General mediante Resolución No. 0020 de 11 de enero de 2000, motivó falsamente el acto.

El cargo ocupado sí fue incorporado en la nueva planta y al suprimir el citado decreto 60 cargos de jefe de división, a renglón seguido creó los cargos de profesional especializado 3010-20, que corresponden a los de jefe de grupo para las diferentes Regionales, en los términos del artículo 4º de la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre de 1999. Por ello estas circunstancias permiten afirmar que el retiro de la demandante no tuvo como objeto el mejoramiento del servicio.

EL RECURSO

La parte demandada interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida por el Tribunal, argumentando que la inscripción en carrera administrativa no puede partir de creencias ni testimonios sino de pruebas documentales que así lo corroboren, situación que no se da en este caso.

La actora renunció a los derechos y privilegios de la carrera administrativa mediante un acto voluntario al posesionarse en diferentes oportunidades para ocupar un empleo de libre nombramiento y remoción y por tanto mal haríamos en pensar que asumió los diferentes cargos en aras de desviaciones de poder, cuando fueron actos discrecionales de los Directores Regionales.

La jurisprudencia y la doctrina han reiterado que existe desviación de poder cuando se toman decisiones encaminadas a un fin distinto de aquel para el cual fue otorgada la facultad de remoción. La atribución dada a la Dirección Regional para incorporar o no al personal en los diferentes cargos que le fueron asignados tiene su fundamento en la Ley y en los decretos reglamentarios.

Los Decretos 1137 y 1138 de 29 de junio de 1999, reglamentados por el Decreto 2206 de 11 de noviembre del mismo año, expedido por el Gobierno Nacional, que modificó la planta de personal del ICBF, y las Resoluciones Nos. 0012 y 0020 de 11 de enero de 2000, le otorgan al Director Regional la facultad para incorporar o no a los funcionarios en la nueva planta de personal, al igual que lo hace la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre de 1999, donde cambian las jefaturas de división por coordinadores de grupos de trabajo.

Las anteriores normas constituyen el fundamento legal de la actuación administrativa contenida en la Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000, advirtiendo que la discrecionalidad es la potestad de que goza la administración para tomar una decisión con mayor libertad de apreciación.

Como la señora Piedad Mesa Carrillo no era funcionaria de carrera administrativa no le eran aplicables los principios rectores que la Constitución Política señala en su artículo 125.

De otro lado, era necesario acreditar que la funcionaria que reemplazó a la demandante carece de las condiciones profesionales idóneas para asumir el cargo. Esta situación y la de que el acto se expidió sin tener en cuenta el mejoramiento del servicio carecen de la prueba fundamental y, por tanto, no pueden tener prosperidad.

Además hay que tener en cuenta que la actora hizo efectivo ya su derecho a la jubilación ante la Caja Nacional de Previsión Social, la que le fue otorgada según resolución expedida en febrero de 2002 por la Regional de Caldas.

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

En este evento se debate la legalidad de la Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Regional Caldas, en cuanto dejó de incorporar a la nueva planta de personal a la demandante, quien, en su sentir, gozaba de derechos de carrera.

El Tribunal Administrativo de Caldas declaró la no prosperidad de las excepciones propuestas por la entidad, la nulidad parcial del acto demandado y como restablecimiento del derecho ordenó su reintegro a un cargo de igual o superior categoría al que venía desempeñando, con el reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir durante el tiempo cesante, sin solución de continuidad en la prestación del mismo.

Como antecedentes se tienen los siguientes:

La demandante se vinculó inicialmente a la entidad como Trabajadora Social II-23, Centro de Protección Usaqué - Seccional Cundinamarca, desde el 30 de abril de 1973. Luego, por Resolución No. 1250 de 1º de junio del mismo año, fue nombrada en dicho cargo, habiendo tomado posesión el 6 de junio siguiente (fl. 2 cdno. ppal.).

Mediante Resolución No. 00740 de 26 de abril de 1974 fue incorporada a la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Regional Caldas, como Trabajadora Social III-23, habiendo tomado posesión el 2 de mayo siguiente ante el Director de la Regional.

Por Resolución No. 001831 de 21 de agosto de 1981, emanada de la Dirección General del Instituto, fue incorporada al cargo de Jefe de Sección 2075-09 de Servicios Técnicos en la Regional de Manizales, habiéndose posesionado el 1º de septiembre siguiente (fls. 143 y 144 anexo 1).

Según Resolución No. 882 de 14 de febrero de 1990, emanada del Departamento Administrativo del Servicio Civil, fue inscrita en el escalafón de la carrera administrativa en el cargo de Jefe de Sección, código 2075, grado 06 (fl. 5 cdno. ppal.).

Mediante Resolución No. 0800 de 23 de mayo de 1990, expedida por el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se modificó y estableció la estructura interna de las seccionales de la entidad, con las funciones a cumplir por cada una de ellas.

Por Resolución No. 0807 de 23 de mayo de 1990, el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar determinó la planta de

personal de la Regional Caldas e incorporó al personal correspondiente.

Mediante Resolución No. 001110 de 30 de noviembre de 1995, suscrita por el Director General de la entidad, la actora fue incorporada al cargo de Jefe de División 2040-18 de la Planta Global de la Regional Caldas, cargo del que se posesionó en la misma fecha (fls. 128 y 129 anexo 1).

Por Resolución No. 2017 de 31 de julio de 1998, suscrita por el Director General de la institución, fue incorporada al cargo de Jefe de División 2040-20 de la Dirección Regional Caldas - División Servicios Técnicos, posesionándose en la misma fecha (fls. 126 y 127 anexo 1).

Por Decreto No. 1137 de 29 de junio de 1999, el Presidente de la República organizó el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar y por Decreto 1138 de la misma fecha se estableció la organización interna de la entidad (fls. 25 a 37 cdno. ppal.).

La actora desempeñó, así, varios cargos en el ICBF - Regional Caldas, hasta ejercer el de Jefe de División, código 2040, grado 20, empleo que desempeñaba cuando fue retirada del servicio el 17 de enero de 2000 (fl. 9 anexo 1).

Por su parte, el Director General del ICBF mediante Resolución No. 4646 de 27 de diciembre de 1999, fijó la estructura del instituto para el nivel regional y municipal, estableciendo sus dependencias y funciones (fls. 43 a 51 cuaderno principal).

Conforme a la nueva estructura, el Grupo PROGRAMATICO es el encargado de dirigir, coordinar y controlar la gestión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en materia de fortalecimiento de la familia y protección de la niñez, así como de promover y gestionar el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, según las políticas de la Dirección General (fls. 43 a 51 cdno. ppal.).

Por el acto demandado, Resolución No. 0007 de 14 de enero de 2000, el Director Regional de la entidad incorporó a los funcionarios que conformaban la nueva planta de personal de la Regional Caldas, acto administrativo en el que no fue incluida la demandante (fls. 58 a 60 cdno. ppal.).

Causales de anulación invocadas.

Como causales de anulación del acto acusado la actora aduce falsa motivación y desviación de poder por cuanto el cargo no fue suprimido por el Decreto Presidencial No. 2206 de 11 de noviembre de 1999 ni tampoco por la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre del mismo año, expedida por el Director General del ICBF. En efecto, lo que con esta resolución se hizo fue un cambio de denominación en el sentido de que la División Servicios Técnicos - Regional Caldas se seguiría llamando Grupo Programático y las funciones de la demandante continuarían a cargo de un profesional especializado.

Las funciones que la actora tenía, conforme a la Resolución 4646 de 1999, son las mismas detalladas en la Resolución No. 2880 de 3 de diciembre de 1998, contentiva del Manual de Funciones de la entidad.

El caso concreto.

El Director General del ICBF, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 25 del Decreto 1138 de 29 de junio de 1999 expidió la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre del mismo año, a través de la cual fijó la estructura del instituto en el nivel regional y municipal.

El artículo 4º de la Resolución 4646 señaló que las regionales allí reseñadas, entre ellas la de Caldas, tendrán la siguiente estructura interna:

1º Director Regional.

2º Grupo Jurídico.

3º Grupo Administrativo y Financiero.

4º Grupo Programático.

El artículo 10º *ibídem* señala que el Grupo Programático “es el encargado de dirigir, coordinar y controlar la gestión del ICBF en materia de fortalecimiento de la familia y la protección de la niñez, así como de promover y gestionar el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, conforme a las políticas de la Dirección General, las orientaciones y lineamientos de la Dirección Técnica, de la Dirección de Gestión Territorial y de la Dirección Regional...”.

Por Resolución No. 2880 de 3 de diciembre de 1998 se aprobó el Manual Específico de Funciones y Requisitos para los diferentes empleos de la planta de personal del ICBF, señalando como funciones del Área de Servicios Técnicos, las relacionadas con el asesoramiento a la Dirección Regional en la formulación y adaptación de los programas y directrices que orienten la prestación del servicio público de Bienestar Familiar en la Regional Caldas, funciones que se identifican con la filosofía prevista en el artículo 10º de la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre de 1999, que define las funciones del nuevo estatuto.

Con el fin de determinar si efectivamente lo único que se dio con la reestructuración de la planta de personal fue un cambio en la denominación de los cargos, tal como lo sostiene la parte actora, debe la Sala confrontar las funciones del Área del Grupo Programático en vigencia de la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre 1999, frente a las establecidas por la Resolución No. 2880 de 3 de diciembre de 1998, así:

FUNCIONES ESPECÍFICAS

AREA SERVICIOS TÉCNICOS

RESOLUCIÓN No. 2880 DE DICIEMBRE DE 1998

1. Asesorar a la Dirección Regional en la formulación y adaptación de los programas y directrices que oriente la prestación del servicio público de Bienestar Familiar en la respectiva Regional.
2. Orientar de acuerdo con las directrices de la Dirección General y Regional, la coordinación e integración de las entidades e instituciones regionales o departamentales, públicas y privadas que cumplan actividades del servicio público de bienestar familiar, para consolidar la prestación de dicho servicio.
3. Organizar y operacionalizar, en coordinación con el Grupo de Planeación, el Sistema de Información de la División.
4. Dirigir, orientar y supervisar a los Centros Zonales en la aplicación de las normas técnico-administrativas y en el desarrollo de las acciones que, de acuerdo con el marco conceptual, deben ejecutarse en los diferentes proyectos y servicios de protección y prevención al menor y la familia.
5. Coordinar el desarrollo de nuevas modalidades de atención al menor y la familia de acuerdo con las políticas y directrices establecidas por el nivel nacional.

AREA PROGRAMATICA

RESOLUCIÓN No. 4646 DE 27 DE DICIEMBRE DE 1999

1. Diseñar e implementar estrategias, mecanismos e instrumentos que posibiliten el desarrollo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito territorial así como apoyar el desarrollo de los propuestos por los Centros Zonales.
2. Orientar a los Centros Zonales para hacer efectiva la participación de los integrantes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en la planeación y cumplimiento de la política social en el Plan de Desarrollo Municipal.
3. Contribuir a la formulación integral de la política, planes, programas y proyectos de familia y niñez, promoverlos y divulgarlos, asistir a la Dirección Regional y demás dependencias en estas materias, concertar intersectorialmente los compromisos y responsabilidad frente a su implementación, así como adecuar tales políticas a las condiciones particulares de su departamento.
4. Asesor y acompañar a los Centros Zonales en desarrollo de las políticas y en los procesos de identificación, programación, organización, gestión, control y evaluación de programas, proyectos y servicios, teniendo en cuenta la normatividad, el ordenamiento territorial, las características socioculturales y los niveles de complejidad de la demanda - mapas de demanda.
5. Promover el funcionamiento de los Consejos o Comités Departamentales, Distritales y Municipales para la política social.

6. Proponer a la Dirección Regional las estrategias, técnicas y metodologías que permitan el desarrollo de formas de organización y participación comunitaria como fundamento para la ejecución de los programas y proyectos de protección y prevención al menor y la familia.
7. Coordinar con el Grupo de Planeación las investigaciones que deban desarrollarse en la Regional sobre la problemática social, nutricional y alimentaria.
8. Realizar los estudios necesarios para otorgar licencias de funcionamiento a las instituciones del sistema nacional de Bienestar Familiar, en coordinación con la División Jurídica.
9. Las demás funciones que le sean asignadas por la Dirección Regional dentro del área de su competencia.
6. Prestar asistencia técnica a las Entidades Territoriales en materia del servicio de bienestar familiar e impulsar y gestar la transferencia de servicios del Instituto hacia las mismas y demás organizaciones que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
7. Desarrollar y adecuar, en armonía con las políticas nacionales, los estándares de calidad para desarrollar la prestación del servicio público de bienestar familiar, de acuerdo con las condiciones regionales.
8. Promover la veeduría y participación ciudadana en la gestión y control de la prestación del servicio público de bienestar familiar.
9. Dirigir, coordinar y participar en investigaciones relacionadas con la situación de la familia y la niñez en la región, promover su difusión y la aplicación de los resultados, así como establecer las tendencias dominantes de las dinámicas sociales en tales materias.
10. Aplicar y desarrollar los criterios establecidos para el funcionamiento y selección de entidades prestadoras del servicio público de bienestar familiar y verificar el cumplimiento de los mismos.
11. Identificar la oferta institucional y sectorial para la prestación del servicio público de bienestar familiar.
12. Asesorar a los municipios y Centros Zonales para la aplicación de la reglamentación sobre licencias de funcionamiento para las instituciones prestadoras del servicio público de bienestar familiar.
13. Propiciar la articulación e integración de la entidad a los sistemas de información regional relacionados con la situación de la familia y la niñez.
14. Implementar y mantener actualizados los sistemas de información establecidos por el Instituto para el diagnóstico, ejecución, control y evaluación de la gestión institucional.
15. Integrar los programas y proyectos del Instituto a los planes y programas departamentales de atención a la familia y la niñez, promoviendo y facilitando los procesos de cogestión y concertación en la implementación de la política.
16. Coordinar y consolidar la elaboración del plan anual de acción del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el departamento, incluyendo la programación de las metas sociales y financieras.
17. Brindar asistencia técnica a los Centros Zonales para la aplicación de los modelos, mecanismos, metodologías e instrumentos de programación y evaluación de metas sociales y financieras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
18. Asistir integralmente a las demás dependencias de la entidad en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos y servicios del Instituto, orientados a atender las demandas de la familia y la niñez.
19. Atender lo concerniente al subsidio alimentario y el componente de promoción de la salud a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en los términos establecidos en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993.
20. Certificar la prestación del servicio de los operadores del sistema, previo análisis de los soportes e informes financieros.
21. Programar, asignar y distribuir los recursos presupuestales en coordinación con el grupo financiero.
22. Dirigir y coordinar el desarrollo del programa de adopciones nacionales en el ámbito territorial de su competencia.

Al realizar la confrontación de las funciones establecidas en cada una de las resoluciones, la Sala encuentra que las de la Resolución No. 2880 de 1998 se mantienen en el nuevo estatuto, con un cambio de redacción pero con el mismo sentido y objeto, advirtiéndose que todas las funciones contenidas en la Resolución No. 4646 de 27 de diciembre de 1999 se encuentran insertas dentro de la programación general de los actos que se avalan.

No existe, por lo tanto, diferencia sustancial entre las funciones que se asignaron en la anterior planta de personal a la Oficina llamada “Servicios Técnicos”, y las que existen actualmente para el denominado “Grupo Programático”. En la anterior planta de personal existía el cargo de Jefe de División, código 2040, grado 20, que era el desempeñado por la demandante; sin embargo, dicho empleo fue cambiado de denominación en la nueva reestructuración ordenada por el Decreto 2206 de 1999, que suprimió 60 cargos de Jefes de División a nivel nacional (fls. 39 a 42 cdno. ppal. y 126 anexo 1 del expediente).

No obstante en la nueva planta de personal fueron creados los cargos de Profesional Especializado 3010-20, que corresponden al de Jefe de Grupo para los distritos regionales, según las voces del artículo 4º de la Resolución No. 4646 de 1999, observándose que, conforme a la Resolución No. 0020 de 11 de enero de 2000, le fueron asignados a la Regional Caldas 3 cargos de Profesional Especializado 3010, grado 20, los cuales son equivalentes a los cargos de Jefe de División anteriores (fls. 250 y 251 cdno. ppal.).

Sobre el cambio de denominación de los cargos, ilustra a la Sala lo afirmado por las declarantes en el sub lite, señoras SARA GERTRUDIS TREJOS ZAPATA y LUZ HELENA HERRERA ALZATE, quienes afirman que el cargo desempeñado por la actora no fue suprimido en la nueva planta, porque lo que hubo fue un cambio de denominación, es decir, Jefe de División 2040-20 por uno de Profesional Especializado grado 20, igual al que la accionante venía desempeñando y cuyas funciones como Jefe de Sección Servicios Técnicos, pasaron al Grupo Programático, sin que hubiese existido cambio alguno, salvo el de la denominación (fls. 178 a 191 anexo No. 1).

De acuerdo con el material probatorio obrante en el plenario la Sala concluye que, en efecto, con la reestructuración se dio sólo un cambio de nombre en cuanto a los cargos porque, en lo esencial, las funciones continuaron siendo las mismas y, por ende, las que desempeñaba la demandante no desaparecieron de la nueva planta, lo que implica que el cargo era necesario para la entidad.

Sobre este tema la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha señalado que cuando se trata de cambios en la denominación de empleos con ocasión de reestructuración de plantas de personal, alegándose con ello una supuesta supresión de cargos, los retiros del servicio bajo este mecanismo no se justifican. Así lo determinó en sentencia de 11 de noviembre de 1999 cuando, con ponencia de la Dra. Ana Margarita Olaya, dijo:

“... Ahora bien, analizadas las funciones enlistadas en los documentos allegados, encuentra la Sala que sin duda existe identidad en ellas, pues su ámbito se circunscribe a los asuntos relacionados con la sistematización de la empresa. Allí se describen las actividades a realizar para el cumplimiento de los propósitos esenciales y si bien es cierto que se aprecian diferencias semánticas, así como se observa que en el último cargo aparecen consignadas en forma más descriptiva y específica las labores, ello no evidencia que los cargos tengan asignadas disímiles tareas, sino que por el contrario, es claro que uno y otro son coincidentes y conservan los rasgos propios de su naturaleza, inspirados básicamente en la programación, desarrollo, mantenimiento de implementación de los procedimientos sistematizados de la empresa.

Ciertamente, se observa que la entidad dio un giro en su organización, en la medida que se crearon unidades que sustituyeron las acciones, pero ello no es prueba de la desaparición del cargo del actor, que permaneció aún cuando su denominación hubiera variado; además, el hecho de que la comparación de las funciones se refiera al cargo de jefe de una dependencia, permite examinar con mayor laxitud la atribución de tareas, pues en él converge la generalidad de la atribución dada a la dependencia, mientras que a los empleados bajo su orientación les es mucho más predicable la especificidad de las actividades encomendadas.”.

En el caso de autos si bien se dio un giro en la organización al reestructurar la planta de personal, tal situación no demuestra la desaparición del cargo de la demandante, como tampoco su variación.

No se discute que la administración está facultada constitucional y legalmente para adelantar reestructuraciones que conlleven la supresión de cargos, pero tal potestad no puede ser utilizada como excusa para retirar personal so pretexto de la supresión, amparándose en el solo cambio de denominación sin que se hayan alterado significativamente las funciones.

De los derechos de Carrera.

Se encuentra acreditado que, en virtud de las reestructuraciones administrativas efectuadas en la entidad, la actora fue incorporada a la planta de personal como Jefe División de Servicios Técnicos en varias oportunidades (fls. 126, 127, 129 y 130 del anexo 1).

Debe, entonces, precisar la Sala si con la incorporación de la demandante a las nuevas plantas de personal de la entidad perdió o no los derechos inherentes a la carrera administrativa que alega ostentar como Jefe División Servicios Técnicos, código 2040, grado 20, Regional Caldas.

Como los antecedentes administrativos, luego de la inscripción de la actora en el escalafón de la carrera administrativa en 1990, dan cuenta tan sólo de simples incorporaciones como Jefe de División en las nuevas plantas de personal de la Regional, y no de nuevos nombramientos, es evidente que tales actuaciones no tienen por qué afectar el status de la demandante como funcionaria de carrera.

En efecto, la actora fue inscrita en la carrera administrativa mediante Resolución No. 882 de 14 de febrero de 1990 como Jefe de Sección, código 2075, grado 06, en vigencia de la Ley 61 de 30 de diciembre de 1987, cargo que acto seguido y como consecuencia de una reforma administrativa, se cambió por el de JEFE DIVISIÓN. Así, fue nuevamente incorporada como Jefe de División 2040-18 mediante Resolución No. 001110 de 30 de noviembre de 1995 en vigencia de la Ley 27 de 23 de diciembre de 1992, y finalmente se incorporó al cargo de Jefe de División 2040-20 por Resolución No. 2017 de 31 de julio de 1998, en vigencia de la Ley 443 de 11 de junio de 1998.

El tránsito de la normatividad que regula la carrera administrativa en ningún momento afectó los derechos de carrera de que gozaba la actora pues, se reitera, a partir de la fecha de su escalafonamiento no existieron novedades de personal que le afectaran su situación, por lo que le es imperioso a la autoridad respetar el status de la demandante, vigente en cada ordenamiento jurídico a que atrás se alude.

Así las cosas, no es posible afirmar que la demandante al haberse posesionado en el mismo cargo, luego de sus incorporaciones, haya perdido automáticamente los derechos de carrera administrativa que la Ley le otorga porque para ello se requeriría de un nuevo nombramiento en un cargo de libre nombramiento y remoción, tal como lo tiene establecido la jurisprudencia de esta Corporación.

Posición jurisprudencial sobre el tema.

El Consejo de Estado se ha venido pronunciando sobre el tema señalando que quienes, encontrándose amparados por el fuero de carrera administrativa, fueren objeto de incorporaciones a las nuevas plantas de personal, no pierden los derechos y prerrogativas que la carrera les otorga.

Así se pronunció la Sección Segunda del Consejo de Estado cuando, mediante sentencia de 28 de marzo de 1996, proferida dentro del expediente No. 9421, con ponencia de la doctora Clara Forero de Castro, en un asunto similar al que se debate, siendo parte demandada el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, dijo que los movimientos de personal en casos de reestructuración administrativa no pueden ser causa para la pérdida del fuero de carrera.

En fecha más reciente, la Sub-Sección “B” de la Sección Segunda de esta Corporación, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2001, proferida dentro del expediente No. 17695-97, actor José Eduardo Suárez Hinestroza, demandado Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con ponencia del Consejero doctor Tarsicio Cáceres Toro, dijo:

“...

Bajo la vigencia de la Ley 27 de 1992, se encuentra:

El 4 de febrero de 1993 el actor fue INCORPORADO como Jefe de División decisión unilateral administrativa que no implica la pérdida de los derechos de Carrera; y, el 17 de diciembre de 1993 fue INCORPORADO en el cargo de Jefe de División de la Sede Nacional de la Entidad Demandada, que tampoco lo afecta por la misma razón.

En conclusión y de acuerdo con lo anteriormente expresado y conforme a la doctrina de esta Corporación, la P. Actora no perdió sus derechos de carrera con ocasión de los movimientos de personal reseñados, dado que el desempeño de los cargos diferentes a aquel en el que fue

escalafonado, se originó en decisiones unilaterales de la administración.

...

Ahora, como las condiciones ya anotadas el actor fue desvinculado discrecionalmente de este último cargo, Jefe de División, código 2040, grado 17 de la División de Recursos Humanos de la Subdirección Administrativa de la Sede Nacional, declaratoria de Insubsistencia del nombramiento, cuando como ya se dijo, conservaba sus derechos de Carrera, tal acto es contrario a derecho, dado que el personal de Carrera requiere de causales y procedimientos legales, para su retiro del servicio.”.

Conforme a lo anterior, es evidente que la autoridad estaba obligada a respetar el status de carrera que gobernaba a la demandante, incorporándola en la nueva planta de personal establecida al momento de su irregular retiro del servicio, y en el supuesto de que el cargo que desempeñaba se hubiese suprimido, la Ley le obligaba a otorgar las alternativas previstas en la misma, es decir, el derecho preferencial o la indemnización que correspondiera.

Para la Sala la demandante al momento de ser retirada del servicio se encontraba amparada por los derechos de la carrera administrativa y, en tales condiciones, esta Corporación acoge los planteamientos del a quo que sirvieron de fundamento para declarar la nulidad del acto acusado y ordenar el restablecimiento del derecho en la forma como la providencia apelada lo señaló.

Por lo expuesto, la consecuencia lógica de la nulidad del acto desvinculatorio del servicio es el reintegro, tal como lo solicitó la actora, a un empleo de carrera igual o equivalente a aquel en el que se encontraba escalafonada.

Por lo tanto tuvo razón el a quo al acceder a las pretensiones de la demanda, en cuanto la actora no fue incorporada al cargo de Profesional Especializado 3010-20 en el Grupo Programático en la nueva planta de personal, siendo procedente su reintegro al mismo cargo o a otro de igual o superior categoría dentro de la carrera.

Como no se demostró el daño moral que la desvinculación le ocasionó a la demandante, no es posible acceder al pago de los perjuicios reclamados en cuantía de 1000 gramos oro.

De las sumas que la entidad demandada liquide a favor de la actora con motivo de las condenas que mediante esta sentencia se ordenen, se le harán los descuentos de todo lo que hubiese recibido del erario público por concepto de pensiones de jubilación o de cualquier relación de trabajo vigente durante el tiempo cesante, en cualquiera de las entidades del Estado en todos sus niveles. Igualmente se le deberán descontar las sumas de los valores que hubiese recibido por concepto de indemnización.

De la responsabilidad conexas.

La Sala no comparte el argumento del a quo en el sentido de deducir de la actuación de la Dra. Alba Marina Acosta Cadavid culpa grave y, en consecuencia, disponer que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar repita en su contra por el valor de los dineros que se liquiden y paguen a la demandante Piedad Nidia Mesa Carrillo porque la responsabilidad de la reestructuración de la entidad corre a cargo del Director General, que es quien señala las pautas y directrices a seguir y, por ende, los nombramientos en las regionales deben respetar tales parámetros, dado que las designaciones no son del resorte exclusivo de la Dirección Regional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub-Sección “B”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Confirmase la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2002 por el Tribunal Administrativo de Caldas, que accedió a las pretensiones de la

demanda dentro del proceso No. 20000618-0 instaurado por PIEDAD NIDIA MESA CARRILLO contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, pero adicionándola en el sentido de ordenar los descuentos a que haya lugar, conforme se precisa en la parte motiva de esta providencia.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la fecha.

TARSICIO CACERES TORO

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

Secretaria

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 16:36:31