



Sentencia 06139 de 2007 Consejo de Estado

FUNCION ADMINISTRATIVA – Los propósitos del Estado Social de Derecho deben guiar la actuación de las autoridades / SUPRESION DE CARGOS – Causa legal de retiro del servicio

FUNCION ADMINISTRATIVA – Los propósitos del Estado Social de Derecho deben guiar la actuación de las autoridades / SUPRESION DE CARGOS – Causa legal de retiro del servicio. Justificación / SUPRESION DE CARGO – Eventos en que se entiende realizada por el acto de contenido general / SUPRESION DE CARGOS – No se le pueden oponer los derechos de carrera de los empleados

El inciso 1 del artículo 209 de la Constitución estableció el fin y los principios con apego a los cuales se debe cumplir la función administrativa. De acuerdo con esta norma la función administrativa se debe ejercer consultando el bien común; esto es, persiguiendo objetivos que van más allá del interés particular del titular de la función, que se encuentran consignados en la Constitución Política y en la Ley, en especial en el artículo 2 de la Carta Política. La importancia de estos fines respecto del ejercicio de la función administrativa consiste en que son criterios que deben guiar la actuación de las autoridades, de manera que el ejercicio de sus competencias se avenga con los propósitos del Estado Social de Derecho. Bajo estos supuestos la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir. En este sentido la decisión de retirar a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, ocurre porque el empleo específico fue suprimido por el acto general, lo que se debe entender cuando la cantidad de cargos desaparece, o porque en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario. Bajo este supuesto se debe entender que la administración, por razones de interés general ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que ello contribuya al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. 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 puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deberán ceder ante el interés general, tal como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia T-374 de 2000, Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis.

INCORPORACION EN LA NUEVA PLANTA DE PERSONAL – Además de la equivalencia de empleos debe probarse el mejor derecho / SUPRESION DE CARGOS – Tratamiento preferencial a los empleados inscritos en carrera

Considera la actora que con la expedición de los actos demandados se incurrió en desviación de poder por cuanto las funciones de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, que venía desempeñando en la entidad demandada se siguen cumpliendo por empleados que no gozan de la idoneidad para desarrollar dichas labores. Según los medios de prueba que obran en el proceso son diferentes las funciones cumplidas por el Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 18, en la nueva planta de personal. Advierte la Sala que el proceso de supresión adelantado en la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital buscó identificar los procesos técnico misionales y de gestión que se adelantaban en esa entidad con el fin de especializar las funciones de los distintos empleos en áreas y subáreas lo que ocasionó la modificación en las actividades y funciones que se venían desarrollando en la antigua planta de personal. Debe agregarse a lo anterior que aunque se hubiese demostrado la equivalencia de empleos era necesario probar también que las personas incorporadas a la nueva planta de personal tenían un derecho inferior al acreditado por la actora. Sólo en tales circunstancias podría concretarse que, además de existir empleo al cual pudo ser incorporada, el mismo se encontraba ocupado por quien no reunía las condiciones para ello, por tener un derecho inferior al suyo. Estima la Sala que en los casos de supresión de empleos debe tenerse en cuenta que siempre habrá un número de servidores que deban ser retirados por tal causa. En este contexto debe entenderse que los empleados inscritos en carrera administrativa gozan de tratamiento preferencial pues su condición les da la opción de ser reincorporados en forma prioritaria por la entidad a la que prestan sus servicios, pero ello no constituye un imperativo absoluto; es así como el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, bajo cuyo régimen se efectuó la supresión, prevé que en caso de no ser posible la incorporación dentro de los 6 meses siguientes a la supresión, el empleado tendrá derecho a una indemnización. La Sala ha reconocido el mejor derecho como criterio para acceder a las pretensiones en casos de supresión de empleos, el cual se presenta, por ejemplo, cuando la persona o personas incorporadas no se encontraban inscritas en carrera o no cumplían los requisitos del empleo. Empero, en tales circunstancias le corresponde al demandante probar el supuesto de hecho aducido.

SUPRESION DE CARGOS – Con base en estudio técnico realizado para la Secretaría de Hacienda Distrital / INCORPORACION EN LA NUEVA PLANTA DE PERSONAL – Los actos de reincorporación se presumen expedidos con miras a la eficiencia y eficacia de la función administrativa

La Sala estima que el estudio técnico realizado por el Distrito de Bogotá cuenta con los requisitos técnicos apropiados ya que hizo un análisis completo de la organización actual y de la propuesta para la Secretaría de Hacienda Distrital, teniendo en cuenta la problemática de cada una de sus dependencias, indicando las estrategias, profesionalización, racionalización y los aspectos presupuestales necesarios para su modernización, según se observa en el concepto técnico favorable de 5 de abril de 2001, emitido por el Departamento Administrativo del Servicio Civil. Los actos mediante los cuales la administración reincorpora a su empleados a una nueva planta de personal se presumen expedidos con miras a la eficiencia y eficacia de la función administrativa, por lo que le correspondía a la actora demostrar que con el proceso de reincorporación en la nueva planta de personal de la Secretaría de Hacienda de Bogotá no se buscó mejorar el servicio sino, por el contrario, afectar sin justificación sus derechos de carrera.

SUPRESION DE CARGOS – Disponibilidad presupuestal para el pago de indemnizaciones

La Sección Segunda de esta Corporación ha sostenido que la existencia de disponibilidad presupuestal previa es una de las formas de garantizar los derechos de los empleados retirados del servicio para que las entidades satisfagan oportunamente la obligación de pagar la indemnización de ley cuando ocurra un proceso de supresión de cargos. Bajo este entendido no es procedente declarar la nulidad de los procesos de supresión de cargos por la falta de tal trámite cuando su finalidad se cumplió efectivamente con los pagos correspondientes.

SUPRESION DE CARGOS – Causal autónoma de retiro del servicio que no es incompatible con el hecho de que el empleado se encuentre incapacitado

En relación con el tema de la incapacidad médica de la actora debe señalarse que la supresión de cargos es una causal autónoma de retiro del servicio, regulada por la ley, que no resulta incompatible con la circunstancia de que el empleado afectado por tal hecho se encuentre incapacitado. Mediante la supresión de cargos la Administración adopta una medida tendiente a adecuar la planta de personal a las necesidades del servicio. Una incapacidad como la del caso *sub examine* permite al empleado de que se trate ausentarse de su lugar de trabajo por quebrantos de salud. Al tratarse de figuras que responden a lógicas distintas no se encuentra motivo válido para que la realización de una interfiera el desarrollo de la otra. El empleado tiene derecho a gozar de la incapacidad en los términos de ley, de la misma forma como la Administración puede, por motivos de interés general, reformar su planta de personal.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “B”

Consejero ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil siete (2007).-

Rad. No.: 25000-23-25-000-2001-06139-01(5211-05)

Actor: MARIA AMANDA VANEGAS GONZALEZ

Demandado: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE HACIENDA

AUTORIDADES DISTRITALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 23 de diciembre de 2004, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, Sección Segunda, Subsección “D”, negó las pretensiones de la demanda formulada por la señora MARÍA AMANDA VANEGAS GONZÁLEZ contra Bogotá Distrito Capital, Secretaría de Hacienda.

-

La demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la señora María Amanda Vanegas González solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretar la nulidad de los siguientes actos: Decreto 271 de 5 de abril de 2001, mediante el cual se modificó la planta de personal de la Secretaría de Hacienda de Bogotá; Resolución No. 273 de 5 de abril de 2001, que no la incorporó en la nueva planta de personal de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C.; Resolución No. 274 de 6 de abril de 2001, mediante la cual se decidió su retiro de la planta de personal de la Secretaría de Hacienda Distrital; memorando de 17 de abril de 2001, por el cual se determinó que su retiro se haría efectivo cuando desapareciera el fuero sindical que la amparaba; y comunicación de 2 de octubre de 2001, por la cual se le informó la supresión del empleo que venía ejerciendo en la Secretaría de Hacienda de Bogotá (Fls. 75 a 104 y 115 a 125, cuaderno No. 1).

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitó ordenar su reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría, sin solución de continuidad; disponer el pago de todos los salarios, prestaciones, primas, descansos remunerados, vacaciones, bonificaciones y demás prestaciones dejados de devengar, desde la fecha de supresión del cargo hasta la de su reintegro efectivo; condenar al reconocimiento de agencias en derecho a la entidad demandada y dar cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Como pretensiones subsidiarias solicitó declarar la nulidad de los siguientes actos: Resolución No. 273 de 5 de abril de 2001; Resolución No. 274 de 6 de abril de 2001; Memorando de 17 de abril de 2001 y Comunicación de 2 de octubre de 2001.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, solicitó ordenar su reintegro e inscripción en el escalafón de la carrera administrativa como Asistente Administrativo, Código 550, Grados 16 o 18, de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, o a otro empleo de igual o superior categoría, sin solución de continuidad; reconocerle y pagarle salarios, prestaciones, primas, descansos remunerados, vacaciones y bonificaciones; reajustar las sumas resultantes de las diversas condenas mes a mes, según el índice de precios al consumidor; condenar a la entidad demandada al reconocimiento de agencias en derecho y dar cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Basó su *petitum* en los siguientes hechos:

Mediante Decreto 098 de 1980 se vinculó a la Secretaría de Hacienda de Bogotá, como Analista V, de la Recaudación del Restrepo del Impuesto de Industria y Comercio.

Según certificación suscrita por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la actora se encontraba inscrita en el escalafón de la carrera administrativa como Asistente Administrativo, Código VII-A, de la Secretaría de Hacienda de Bogotá.

Mediante Decreto 270 de 5 de abril de 2001, el Alcalde Mayor del Distrito Capital fijó la nueva estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda.

Por Decreto 271 de 5 de abril de 2001, el Alcalde Mayor del Distrito Capital suprimió en forma integral la planta de personal de la Secretaría de

Hacienda y dispuso la distribución de los cargos en la nueva planta.

El 17 de abril de 2001 la Secretaría de Hacienda le informó a la actora que su cargo había sido suprimido, según lo dispuesto por el Decreto 271 de 5 de abril de 2001, y, en consecuencia, su retiro se haría efectivo previo el levantamiento del fuero sindical.

Las funciones del empleo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, no fueron suprimidas de la planta de personal de la Secretaría de Hacienda Distrital, por el contrario, se conservaron en el empleo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 18.

Normas violadas

De la Constitución Política, los artículos 125 y 315, numeral 7.

De la Ley 443 de 1998, los artículos 1, 2, 37 y 41.

Del Decreto 1421 de 1993, el artículo 38.

La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, Sección Segunda, Subsección "D", mediante sentencia de 23 de diciembre de 2004, negó las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos (Fls. 283 a 299, cuaderno No. 1).

Encuentra probada la excepción de falta de competencia en relación con las comunicaciones de 17 de abril de 2001 y 2 de octubre de 2001 pues no afectan la situación particular de la actora, en la medida en que se limitaron a comunicarle que por Decreto 271 de 5 de abril de 2001 se había suprimido su empleo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, de la planta de personal de la Secretaría de Hacienda de Bogotá. Por otra parte, se inhibe también respecto de la Resolución No. 271 de 5 de abril de 2001 porque constituye un acto de carácter general y abstracto.

Cuando se dispuso la supresión de cargos en la administración Distrital de Bogotá estaba en vigencia el Decreto 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, que autorizaba al Alcalde Mayor para suprimir y crear empleos dentro del sector central de la administración, por lo que se mantiene la presunción de legalidad de los actos acusados.

La estabilidad en el empleo no significa que el empleado sea inamovible, como si la administración estuviese atada a él de manera irreversible, pues cuando razones de interés general conducen a la supresión de empleos, tal determinación se encuentra justificada. Ahora bien, los empleados con derechos de carrera tienen derecho a recibir una indemnización por la afectación producida u optar por la reincorporación al servicio civil, bajo determinadas condiciones.

El Consejo de Estado ha señalado que la administración cuenta con la posibilidad de seleccionar a los servidores que harán parte de la nueva planta de personal después del proceso de supresión de cargos, como una facultad de carácter discrecional acorde con el carácter reglado que rige el procedimiento de retiro de los empleados vinculados mediante el sistema de la carrera administrativa.

De las pruebas aportadas al expediente se infiere que la administración Distrital al expedir la Resolución No. 273 de 2001, acto demandado, tuvo como finalidad buscar la eficacia en la administración y la racionalización de recursos. Así mismo, tales pruebas permiten inferir que a la actora se le dio un tratamiento igual al de todas las demás personas pero, como de todas formas resultó perjudicada, se le pagó la indemnización prevista para el efecto.

-

El recurso de apelación

Mediante escrito de 2 de septiembre de 2005 la parte demandante sustentó el recurso de alzada, pidiendo revocar la sentencia del Tribunal, con fundamento en las siguientes razones (Fls. 311 a 330, cuaderno No. 1).

La Constitución estableció el sistema de la carrera administrativa como mecanismo para despolitizar la función pública y garantizar la estabilidad de los servidores públicos. Empero, esa voluntad del constituyente se ha visto afectada por las denominadas reestructuraciones administrativas las cuales se han utilizado para desconocer las garantías laborales de carácter constitucional y legal consagradas en favor de los

empleados públicos.

La Secretaría de Hacienda de Bogotá, desconoció el derecho preferencial de incorporación de los empleados que venían ejerciendo el cargo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, en razón a que en la nueva planta de personal de la Secretaría de Hacienda de Bogotá subsisten dichas funciones bajo la denominación de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 18.

El Alcalde de Bogotá D.C. no se encontraba facultado para adelantar el proceso de reestructuración en la planta de personal del Distrito Capital. La Constitución establece la necesidad de que antes de los procesos de supresión dentro de las entidades territoriales los concejos distritales o municipales, según el caso, le confieran al Alcalde las facultades necesarias para modificar las estructuras de las plantas de personal. Como en el caso *sub examine* no se observa acuerdo mediante el cual el Concejo de Bogotá D.C. autorizara al Alcalde Mayor para crear, suprimir o fusionar empleos, el proceso de supresión de cargos en la Secretaría de Hacienda Distrital se encuentra viciado de nulidad.

La Secretaría de Hacienda de Bogotá erró en la interpretación de las causales constitucionales y legales de retiro de los empleados públicos previstas en Ley 443 de 1998 y los Decretos 3074 y 1950 de 1968 y 1973, respectivamente, al considerar que el estado de incapacidad laboral constituye *per se* una causal autónoma de retiro del servicio. En ese sentido, el período de incapacidad por enfermedad de un empleado se debe entender, como el lapso durante el cual la capacidad productiva del empleado se ve disminuida por la afectación de su salud, por lo que la Ley le confiere un fuero especial, que impide su retiro del servicio hasta tanto su estado de salud vuelva a la normalidad.

-

Consideraciones de la Sala

-

El problema jurídico por resolver

Consiste en decidir si procede el reintegro de la demandante, María Amanda Vanegas González, al empleo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grados 16 o 18, de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C.

-

Para ello deberá decidirse sobre la legalidad de los actos señalados en la demanda.

-

Hechos probados

-

Conforme certificación de 19 de noviembre de 1984, expedida por la Jefe de la División de Personal, la actora se vinculó al servicio de la Tesorería de Bogotá D.E. desde el 21 de abril de 1980, como Analista V, de la Recaudación del Restrepo, Industria y Comercio (Fl. 109, cuaderno No.2).

Según certificación de 15 de abril de 1997, suscrita por la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional del Servicio Civil, la actora se encontraba inscrita en el escalafón de la carrera administrativa como Asistente Administrativo, Código VII-A, de la Secretaría de Hacienda de Bogotá (Fl. 3, cuaderno No. 1).

El 5 de abril de 2001 el Departamento Administrativo del Servicio Civil emitió concepto técnico favorable a la propuesta de modificación de la Planta Global de Personal de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. (Fls. 1 a 6, cuaderno No. 6).

Mediante Decreto 270 de 5 de abril de 2001 el Alcalde Mayor del Distrito Capital fijó la nueva estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda y determinó las funciones de sus dependencias (Fls. 10 a 23, cuaderno No. 1).

Mediante el Decreto 271 de 5 de abril de 2001 el Alcalde Mayor del Distrito Capital suprimió en forma integral la planta de personal de la Secretaría de Hacienda y dispuso la distribución de los cargos en la nueva planta de personal (Fls. 23 a 25, cuaderno No. 1).

El 17 de abril de 2001 la Secretaría de Hacienda le informó a la actora que su cargo había sido suprimido, según lo dispuesto por el Decreto 271 de 5 de abril de 2001, y, en consecuencia, su retiro se haría efectivo previo levantamiento del fuero sindical (Fl. 2, cuaderno No. 1).

Mediante Resolución No.1351 de 18 de octubre de 2002 la Secretaría de Hacienda de Bogotá le reconoció a la actora, por concepto de indemnización por retiro, la suma de \$ 28'397.882.00 (Fls. 80 a 81, cuaderno No. 6).

Análisis de la Sala

-

Considera la actora que con la expedición de la Resolución No. 273 de 5 de abril de 2001 se incurrió en desviación de poder por cuanto las funciones de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, que venía desarrollando en la entidad demandada, se siguen cumpliendo por empleados que no gozan de la idoneidad requerida para desempeñarlas. En el mismo sentido, el hecho de no ser incorporada a la nueva planta de personal de la entidad demandada desconoció los derechos de carrera que le asistían por encontrarse inscrita en el escalafón de carrera administrativa.

Sobre estas razones expresa la Sala:

-

El inciso 1 del artículo 209 de la Constitución estableció el fin y los principios con apego a los cuales se debe cumplir la función administrativa.

“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, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (subrayado fuera de texto)”

“(.....).”.

De acuerdo con esta norma la función administrativa se debe ejercer consultando el bien común; esto es, persiguiendo objetivos que van más allá del interés particular del titular de la función, que se encuentran consignados en la Constitución Política y en la Ley, en especial en el artículo 2 de la Carta Política:

“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

“(.....).”.

La importancia de estos fines respecto del ejercicio de la función administrativa consiste en que son criterios que deben guiar la actuación de las autoridades, de manera que el ejercicio de sus competencias se avenga con los propósitos del Estado Social de Derecho.

Bajo estos supuestos la supresión de empleos debe entenderse como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que se encuentra justificada por la necesidad de adecuar las plantas de personal de las distintas entidades públicas a los requerimientos del servicio para hacer más ágil, eficaz y eficiente la función que deben cumplir.

En este sentido la decisión de retirar a un empleado de la planta de cargos, como consecuencia de una supresión, ocurre porque el empleo específico fue suprimido por el acto general, lo que se debe entender cuando la cantidad de cargos desaparece, o porque en la nueva planta de personal no subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario. Al respecto la Sección Segunda de esta Corporación ha señalado¹:

"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."

Estima la actora que con la supresión del cargo que venía desempeñando en la entidad demandada se le desconocieron sus derechos de carrera. Al respecto observa la Sala que las normas sobre carrera administrativa reconocen el derecho de los empleados inscritos en el sistema de la carrera a ser incorporados en los cargos que se mantienen en la nueva planta, siempre que se demuestre un mejor derecho. En su defecto, podrán optar por una indemnización, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Bajo este supuesto se debe entender que la administración, por razones de interés general ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que ello contribuya al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho. 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 puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deberán ceder ante el interés general, tal como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia T-374 de 2000, Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis:

"Igualmente, 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 sola 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."

Considera la actora que con la expedición de los actos demandados se incurrió en desviación de poder por cuanto las funciones de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, que venía desempeñando en la entidad demandada se siguen cumpliendo por empleados que no gozan de la idoneidad para desarrollar dichas labores, en concreto indicó que dentro de la nueva planta de personal de la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital se mantuvieron las funciones del cargo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, que en la actualidad son desempeñadas por los empleados vinculados al cargo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grados 18.

Según los medios de prueba que obran en el proceso son diferentes las funciones cumplidas por el Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 18, en la nueva planta de personal.

En efecto, en la antigua planta de personal correspondía al Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 16, colaborar en la elaboración y distribución de informes, órdenes de pago y demás documentos afines al desempeño de sus funciones; remplazar en ausencia temporal a los funcionarios en su puesto de trabajo conforme a instrucciones impartidas; permanecer actualizado en cuanto a la aplicación de normas reguladoras y procedimientos relacionados con el trabajo asignado, entre otras (Fls. 112 a 113, cuaderno No. 2)

Compete al empleo de Auxiliar Administrativo, Código 550, Grado 18, en la nueva planta de personal, realizar verificar la información transcrita con la imagen presentada por el software de imágenes de la línea de producción OCR/ICR; participar en la realización del inventario físico anual de la Secretaría de Hacienda; elaborar y actualizar el inventario de documentos en su estado natural en cada uno de los archivos de gestión y satélites, entre otras (Fls. 2 a 20, cuaderno No. 8)

Advierte la Sala que el proceso de supresión adelantado en la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital buscó identificar los procesos técnico misionales y de gestión que se adelantaban en esa entidad con el fin de especializar las funciones de los distintos empleos en áreas y subáreas lo que ocasionó la modificación en las actividades y funciones que se venían desarrollando en la antigua planta de personal.

Debe agregarse a lo anterior que aunque se hubiese demostrado la equivalencia de empleos era necesario probar también que las personas incorporadas a la nueva planta de personal tenían un derecho inferior al acreditado por la actora. Sólo en tales circunstancias podría concretarse que, además de existir empleo al cual pudo ser incorporada, el mismo se encontraba ocupado por quien no reunía las condiciones para ello, por tener un derecho inferior al suyo.

Estima la Sala que en los casos de supresión de empleos debe tenerse en cuenta que siempre habrá un número de servidores que deban ser

retirados por tal causa. En este contexto debe entenderse que los empleados inscritos en carrera administrativa gozan de tratamiento preferencial pues su condición les da la opción de ser reincorporados en forma prioritaria por la entidad a la que prestan sus servicios, pero ello no constituye un imperativo absoluto; es así como el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, bajo cuyo régimen se efectuó la supresión, prevé que en caso de no ser posible la incorporación dentro de los 6 meses siguientes a la supresión, el empleado tendrá derecho a una indemnización.

Por esta razón, si la pretensión de la actora era la de ser incorporada en razón de su situación de escalafonamiento, debió demostrar que tenía mejor derecho del que amparó a aquellos que fueron incorporados en los cargos que quedaron luego de la expedición de la nueva planta de personal.

La Sala ha reconocido el mejor derecho como criterio para acceder a las pretensiones en casos de supresión de empleos, el cual se presenta, por ejemplo, cuando la persona o personas incorporadas no se encontraban inscritas en carrera o no cumplían los requisitos del empleo. Empero, en tales circunstancias le corresponde al demandante probar el supuesto de hecho aducido.

Con el fin de satisfacer tal exigencia la demandante debió arrimar al expediente las hojas de vida o certificaciones expedidas por la entidad en tal sentido y en relación con cada una de las personas respecto de las cuales planteó el cargo. Como se ha señalado en decisiones anteriores, no basta con una afirmación genérica de que personas con inferior derecho fueron incorporadas, si no se demuestra, por los medios idóneos, que esos empleados gozaban de inferior derecho que el reclamante. En consecuencia, la actora no cumplió con la carga probatoria establecida y, por ello, deben desestimarse sus argumentos.

Como razón adicional aduce la Sala que, según la certificación de 28 de julio de 2004, suscrita por el Subdirector de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, los señores José Luis Rojas Murillo, Fernando González, Dalia Mantilla, Ángela López, Juan Pablo Chávez, Jorge Malaver y Manuel Mancipe se encontraban inscritos en el escalafón de la carrera administrativa de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, por lo que finalmente la actora no logró probar que los citados empleados tuvieran un derecho inferior al suyo. (Fls. 235, cuaderno No.1)

De otro lado, la Sala estima que el estudio técnico realizado por el Distrito de Bogotá cuenta con los requisitos técnicos apropiados ya que hizo un análisis completo de la organización actual y de la propuesta para la Secretaría de Hacienda Distrital, teniendo en cuenta la problemática de cada una de sus dependencias, indicando las estrategias, profesionalización, racionalización y los aspectos presupuestales necesarios para su modernización, según se observa en el concepto técnico favorable de 5 de abril de 2001, emitido por el Departamento Administrativo del Servicio Civil:

“(…) La propuesta de modificación de la Planta de personal se fundamenta en razones de modernización de la entidad y conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la ley 443 de 1998, desarrollado por los Decretos 1572 y 2504 del mismo año, la Secretaría de Hacienda, adelantó un estudio técnico basado en una metodología de diseño organizacional y ocupacional que contempló básicamente el análisis de los procesos técnicos misionales y de apoyo así como la evaluación de las funciones asignadas a los empleos, perfiles y cargas de trabajo.

De acuerdo con el análisis efectuado, el estudio técnico justifica debidamente la supresión y creación de cargos propuestos en la nueva planta de personal. Así mismo la planta propuesta se encuentra acorde con la estructura organizacional presentada por la entidad y se halla ajustada a las denominaciones y códigos previstos en el Decreto 1569 de 1998.” (Fls. 1 a 6, cuaderno No. 6).

En el mismo sentido no le asiste razón a la actora cuando arguye que la Secretaría de Hacienda de Bogotá desatendió la recomendación hecha por el Departamento Administrativo del Servicio Civil al no definir previamente unos criterios técnicos que orientaran la incorporación de los empleados en la nueva planta de personal, en razón a que los actos mediante los cuales la administración ordena la reincorporación de los empleados como consecuencia de un proceso de supresión de empleos se expiden conforme al criterio del mejor derecho contenido en las normas de carrera administrativa, mediante las cuales la administración persigue la optimización en la prestación del servicio público y la satisfacción del interés general.

Los actos mediante los cuales la administración reincorpora a sus empleados a una nueva planta de personal se presumen² expedidos con miras a la eficiencia y eficacia de la función administrativa, por lo que le correspondía a la actora demostrar que con el proceso de reincorporación en la nueva planta de personal de la Secretaría de Hacienda de Bogotá no se buscó mejorar el servicio sino, por el contrario, afectar sin justificación sus derechos de carrera.

Respecto del argumento según el cual el Alcalde de Bogotá, dentro del proceso de reestructuración de la Secretaría de Hacienda creó obligaciones que excedieron el presupuesto inicialmente aprobado, la Sala considera que obra en el expediente concepto de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección Distrital de Presupuesto, en el que se advierte el valor del ajuste de la planta de personal de la Secretaría de Hacienda, en cuantía de \$8.395'979.703.00 incluyendo un 8.75% y un 9.9% correspondientes al incremento salarial previsto para la vigencia de 2001 (Fls. 242 a 248, cuaderno No. 1).

La Sección Segunda de esta Corporación³ ha sostenido que la existencia de disponibilidad presupuestal previa es una de las formas de garantizar los derechos de los empleados retirados del servicio para que las entidades satisfagan oportunamente la obligación de pagar la indemnización de ley cuando ocurra un proceso de supresión de cargos. Bajo este entendido no es procedente declarar la nulidad de los procesos de supresión de cargos por la falta de tal trámite cuando su finalidad se cumplió efectivamente con los pagos correspondientes.

En relación con el tema de la incapacidad médica de la actora debe señalarse que la supresión de cargos es una causal autónoma de retiro del servicio, regulada por la ley, que no resulta incompatible con la circunstancia de que el empleado afectado por tal hecho se encuentre incapacitado. Mediante la supresión de cargos la Administración adopta una medida tendiente a adecuar la planta de personal a las necesidades del servicio. Una incapacidad como la del caso *sub examine* permite al empleado de que se trate ausentarse de su lugar de trabajo por quebrantos de salud. Al tratarse de figuras que responden a lógicas distintas no se encuentra motivo válido para que la realización de una interfiera el desarrollo de la otra. El empleado tiene derecho a gozar de la incapacidad en los términos de ley, de la misma forma como la Administración puede, por motivos de interés general, reformar su planta de personal.

La actora invoca, en el recurso de apelación, la sentencia del 1 de agosto de 2003, emitida por el Tribunal de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, Expediente 2001-6285, Magistrado Ponente Ilvar Nelson Arévalo Perico, como argumento para que se revoque la decisión de primera instancia. Sin embargo observa la Sala que esta Corporación, mediante sentencia de 28 de octubre de 2004, Consejera Ponente Ana Margarita Olaya Forero, al desatar el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital, revocó la decisión de primera instancia con razones similares a las que se exponen en este proveído.

Finalmente considera oportuno la Sala expresar que en el presente caso, la entidad cumplió con su deber resarcitorio al indemnizar a la actora. Ello permite concluir que la administración actuó con arreglo a las previsiones legales y con fundamento en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, por lo que de los actos de retiro no surgen elementos para inferir que existieron vicios de ilegalidad (Fls. 80 a 81, cuaderno No.6).

Por las razones expresadas se confirmará la decisión del Tribunal, que negó las pretensiones de la demanda.

Decisión

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 23 de diciembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, Sección Segunda, Subsección "D", que negó las pretensiones de la demanda promovida por MARÍA AMANDA VANEGAS GONZÁLEZ, identificada con cédula No. 41'462.498 de Bogotá, contra Bogotá D.C., Secretaría de Hacienda.

RECONOCESE personería a la abogada Martha Cecilia Cañón Solano, identificada con cédula de ciudadanía No. 52'033.053 de Bogotá y tarjeta profesional No. 72.585 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a la entidad demandada, conforme a los términos y para los efectos del memorial poder visible a folio 353 del cuaderno Ppal.

RECONOCESE personería al abogado Iván Rafael Acosta Guillén, identificado con cédula de ciudadanía No. 19'346.043 de Bogotá y tarjeta profesional No. 122.078 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar a la parte demandante, conforme a los términos y para los efectos del memorial poder visible a folio 376 del cuaderno Ppal.

Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PAEZ

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

2 Gozan de la presunción de legalidad, prevista para los actos administrativos en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo.

3 Sentencia de 26 de enero de 2006, Actor, María Rubiela Bermúdez Granada, Consejera Ponente, Ana Margarita Olaya Forero.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:27:12