

ACTO COMPLEJO – Requiere para su conformación la reunión de varias voluntades de la administración / ACTO COMPLEJO – debe ser demandado en su integridad / ACTO INTEGRADOR – Oficio que comunico la supresión del cargo / OFICIO QUE COMUNICA LA SUPRESION DE CARGO – Es un acto integrador del principal

Debe precisarse que la Jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el acto complejo es aquél que requiere para su formación la reunión de varias voluntades de la Administración, ya sea de una misma entidad o de varias entidades, caracterizadas por la unidad de contenido y fin, de tal forma que los actos individualmente considerados no tienen vida jurídica propia. La consecuencia procesal que emana de la definición del acto complejo es que deba ser demandado en su integridad y sólo hasta que se encuentre perfeccionado con la exteriorización de todas las voluntades requeridas. A pesar de lo anterior ha de precisar la Sala que los Oficios a través de los cuales la entidad demandada les comunicó a los actores la decisión adoptada por la Resolución No. 538 de 2000 de suprimirles sus cargos, constituyen un acto integrador del principal, por cuanto, en primer lugar, fueron los medios que le permitieron a la Resolución No. 538 de 2000 ser eficaz; y, en segundo lugar, porque a través de ellos se les materializó a los actores el derecho de conocer el acto principal, a través del cual se adoptó la decisión de suprimirles el cargo, a más de constituirse en un parámetro para efectos de establecer el término de caducidad. Por tal motivo, no puede considerarse que frente a los Oficios opere la inhibición del juez para efectuar un pronunciamiento de fondo, pues ellos integran el acto principal y corren su misma suerte. Ahora bien, dicha conclusión no implica que en aquellos casos en los que la comunicación no se demande pueda llegarse a proferir un fallo inhibitorio, (dicho acto puede ser medio de prueba para determinar que el acto administrativo principal es eficaz, se comunica, y de otra parte para los efectos relacionados con la caducidad), por la existencia de una omisión en el ejercicio del derecho de acción, pues ello implicaría ir en contravía de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal así como también del derecho al acceso a la administración de justicia. Por lo anterior, entonces, hay lugar a modificar parcialmente el fallo del *a quo* en cuanto se inhibió de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre las comunicaciones demandadas.

ACUMULACION DE PRETENSIONES – Requisitos / NO CONFIGURACION DE INDEBIDA ACUMULACION DE PRETENSIONES – identidad de causa, ó versen sobre el mismo objeto, ó se hallen entre sí

en relación de dependencia, ó que sirvan de las mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros

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. 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 bajo la misma denominación, esto es, la de Técnico V, Nivel 24, Grado 23; 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. 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, **tal 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.

FUENTE FORMAL: ARTICULO 82 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

CARRERA ADMINISTRATIVA – Fin de la función pública / SUPRESION DE CARGO – El objeto de la reestructuración es desaparecer o disminuir cargos / INTERES GENERAL – Para suprimir cargos en una entidad pública se debe basar en la eficiencia y la eficiencia de la función pública / INTERES GENERAL – No son oponibles los derecho de carrera

administrativa / DERECHO DE OPCIÓN - reincorporación al servicio u optar por la indemnización

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. 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, éstos deberán 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. 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.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 13 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 25 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 40 NUMERAL 7 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 125 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / LEY 443 DE 1998 / DECRETO 1572 DE 1998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil diez (2010)

Radicación número: 05001-23-31-000-2000-02783-01 (0283-08)

Actor: HÉCTOR DE JESÚS ECHAVARRÍA BRAN Y OTROS

Demandado: LA AERONÁUTICA CIVIL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia de 11 de octubre de 2007, por la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia se declaró inhibido para conocer de fondo las comunicaciones de 18 de febrero de 2000 y negó las pretensiones de la demanda formulada por Héctor de Jesús Echavarría Bran, Carlos Eduardo Galvis Galindo y Misael Enrique Gómez Medina, contra la Aeronáutica Civil.

LA DEMANDA

HÉCTOR DE JESÚS ECHAVARRÍA BRAN, CARLOS EDUARDO GALVIS GALINDO Y MISAEL ENRIQUE GÓMEZ MEDINA, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento

del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitaron al Tribunal Administrativo de Antioquia declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos¹:

- Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000, proferida por el Director General de la Aeronáutica Civil, Unidad Administrativa Especial, *“Por la cual se causa el retiro de unos funcionarios de conformidad con el Decreto 202 de 15 de febrero de 2000”*, en cuanto ordenó la supresión de los cargos por ellos desempeñados bajo la denominación de Técnico Aeronáutico V, Grado 23.
- Comunicaciones de 18 de febrero de 2000, suscritas por el Director General de la Aeronáutica Civil y la Directora de Personal, mediante las cuales se les informó la desvinculación ordenada por el acto anterior².

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, solicitaron condenar a la parte accionada a:

¹ Aun cuando mediante escrito radicado el 18 de septiembre de 2000 la parte actora, previa solicitud del *a quo* a través del Auto de 31 de agosto del mismo año (Fl. 90), individualizó sus pretensiones frente a cada uno de los actores, es de anotar que, sin perjuicio de las precisiones a que haya lugar, se reseñarán en una sola oportunidad los actos demandados.

² En este punto es de aclarar que la comunicación de la mencionada fecha fue independiente para cada uno de los actores, razón por la cual, la demanda se dirige contra cada una de ellas.

- Reintegrarlos al cargo que venían desempeñando, en condiciones iguales o superiores a las del momento de la desvinculación;
- Reconocerles y pagarles los salarios y prestaciones adeudados, sin deducción alguna, causados entre la fecha del retiro y aquella en que se efectúen los reintegros de forma efectiva;
- Reconocerles las sumas adeudadas en moneda Colombiana y con corrección de acuerdo al IPC, en los términos del artículo 179 del C.C.A. (sic, debió decir 178 del C.C.A.);
- Reconocerles que no ha existido solución de continuidad durante sus relaciones laborales;
- Pagar las costas procesales;
- Dar cumplimiento a la Sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Sustentaron sus pretensiones en los siguientes hechos:

- Laboraron en la Aeronáutica Civil, Unidad Administrativa Especial; el último cargo que desempeñaron fue el de Técnico Aeronáutico V, Nivel 24, Grado 23 al servicio del Aeropuerto de Rionegro; fueron desvinculados a partir del 18 de febrero de 2000; y, para dicho momento se encontraban inscritos en Carrera

Administrativa y devengaban como asignación básica la suma de \$1'057.217,00. Durante su vinculación se presentaron las siguientes particularidades:

El señor Héctor de Jesús Echavarría Bran ingresó el 9 de agosto de 1985 y, en razón a que para dicho cargo existían infinidad de funciones, se desempeñó como radio operador de estación.

El señor Carlos Eduardo Galvis Galindo ingresó el 23 de septiembre de 1985 y se desempeñó como Inspector Técnico.

El señor Misael Enrique Gómez Medina ingresó el 2 de septiembre de 1985 y se desempeñó como Inspector Técnico.

- Durante su vinculación se desempeñaron eficientemente, sus calificaciones superaron los promedios señalados en la Ley y cumplieron su deber en beneficio del buen servicio prestado en el Aeropuerto José María Córdova de Rionegro; terminal ésta que, de conformidad con la Comunicación YZ-026 de 4 de febrero de 1999 suscrita por el Director Regional Aeronáutico, requería como mínimo de 317 empleados y contaba con 260 para dicho momento.

- A pesar de la referida necesidad de personal, mediante la Resolución No. 538 de 2000, proferida al amparo de lo establecido en el Decreto 202 de 15 de febrero de 2000, se redujo la planta de personal en 54 plazas, afectando principalmente a los trabajadores que se encontraban en carrera administrativa. Agregó la parte actora:

*“(...) en la planta global de funcionarios pertenecientes a la AERONÁUTICA CIVIL, se encontraban vinculados en **provisionalidad** más de 250 funcionarios, los cuales no fueron tocados, en su gran mayoría, por la Resolución 538 del 17 de Febrero de 2.000.”.*

- Las irregularidades en el proceso de supresión son palpables al analizar la Resolución No. 540 de 17 de febrero de 2000, la cual es el resultado de un canje verbal entre funcionarios, al haberse suprimido un cargo que inicialmente no estaba contemplado y a su vez reintegrado a una funcionaria a quien sí se le había suprimido su cargo con la Resolución No. 538 de la misma fecha. Situación similar aconteció con la Resolución No. 491 de 16 de febrero de 2000, con la cual se nombró en provisionalidad un cargo de Técnico Aeronáutico VI, Grado 25 y al día siguiente se suprimió dicho cargo.

- 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; continuó la parte actora: *“A modo de ejemplo, relaciono algunas de las personas que estaban prestando sus servicios (...) a la AERONÁUTICA CIVIL antes y con posterioridad al 18 de febrero de 2000, con sus nombres, agencia y valor del contrato, Esto es una planta de personal paralela.”*

- Los cargos por ellos desempeñados fueron suprimidos por la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000 y la decisión les fue comunicada mediante cartas de 18 de los mismos mes y año, en las cuales además se les puso de presente la posibilidad que tenían de optar entre la incorporación y la indemnización, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 y siguientes del Decreto 1572 de 1998.

- Dicha supresión de plazas, no de cargos, fue provocada con ánimo político, lo cual justifica que en la actualidad existan personas no calificadas y bajo órdenes de prestación de servicios laborando al servicio de la demandada, con una clara violación a la Constitución y a la Ley.

NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

De la Constitución Política, los artículos 1º, 2º, 53, 125 y 305
Numeral 7º.

La Ley 80 de 1993

De la Ley 443 de 1998, los artículos 2º, 3º, 7º, 8º, 10º, 39, 49, y 64

Del Decreto 01 de 1984, los artículos 35, 40, 49, 82, 84 y 85.

Los demandantes consideraron que la parte accionada, al expedir los actos administrativos cuestionados, incurrió en los siguientes vicios:

- Infringir las normas constitucionales y legales en que debía fundarse.

El Preámbulo de la Constitución Política de Colombia está dotado de poder vinculante y tiene por objeto fortalecer la unidad nacional y asegurar a sus habitantes los derechos a la vida, al trabajo, a la justicia, entre otros; así mismo, los artículos 25 y 53 ibídem, destacan principios de estabilidad laboral. A la luz de dichas prescripciones, puede afirmarse que la Resolución No. 538 de 15 de febrero de 2000 vulneró las prerrogativas laborales

constitucionalmente protegidas, en condiciones de dignidad y justicia, en la medida en que no atendió lo dispuesto en el Decreto 202 de 15 de febrero de 2000 de cara a sanos criterios de selección y a las necesidades del servicio.

Dicha vulneración se evidencia con mayor claridad si se tiene en cuenta que con preferencia al personal de Carrera Administrativa permanecieron en la planta funcionarios nombrados en provisionalidad así como contratistas vinculados mediante órdenes de servicio. Al respecto, puntualizó la parte demandante:

“Pero, lo que mas puede ofender las normas que contienen nuestro estatuto básico, es que con posterioridad a la “supresión de cargos”, se nombren a una gran cantidad de personas bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios o ordenes (sic) de servicios, para cumplir las mismas funciones que desarrollaban mis mandantes, una afrenda (sic) mas (sic) al derecho constitucional y legal a la estabilidad laboral y consecuentemente a esto se debe declarar la nulidad del acto acusado.”.

- Falsa motivación.

La Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000 y las comunicaciones de 18 de los mismos mes y año están viciadas de falsa motivación, en tanto no tienen el soporte fáctico y legal que ordena el Decreto 01 de 1984 y la Ley 443 de 1998. En este sentido, resalta la parte demandante, el Decreto 202 de 2002 estableció el número de cargos que debían suprimirse así como el soporte técnico con el que tenía que contarse para efectos de

ajustar la planta a las necesidades verdaderas del servicio, de cara a la estructura, planos y programas de la Entidad.

En el presente asunto, además, contrario a lo establecido en los actos demandados no se da una verdadera supresión de cargos sino de plazas; situaciones que se diferencian en tanto mediante la primera desaparece la actividad, las funciones a desempeñar y, con la segunda, hay una exclusión de servidores más no de funciones.

Al respecto, se precisó:

“Cuando existe una falsa motivación como la de la resolución en comento se violan los derechos legales y constitucionales del amparado por la carrera administrativa. Decir que se suprime el cargo cuando en realidad se suprimen son plazas equivale a manifestar que la Administración no va a individualizar la capacidad y calidad que posee cada empleado público al prestar su buen servicio y que no es precisamente el buen servicio el fin último buscado por la Administración. (...).”

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Corrido el traslado ordenado por el Auto de 2 de noviembre de 2000 para que la Aeronáutica Civil, Unidad Administrativa Especial, interviniera en el presente asunto (Fl. 95 del expediente), la entidad, dentro del término legal, se opuso a la

prosperidad de las pretensiones, por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 99 a 114 del expediente):

El Presidente de la República se encontraba facultado para expedir el Decreto 202 de 2000, el cual fue motivado, a su vez, por el estudio técnico que fue realizado por el Grupo de Trabajo del Departamento de la Función Pública, emitiendo un concepto favorable para suprimir 538 cargos de diferentes niveles y la creación de 189 cargos en el nivel de controladores aéreos.

La modificación de la planta de personal de la Unidad no fue arbitraria ni existió falsa motivación, por el contrario obedeció a claras necesidades del servicio por el amplio crecimiento de las actividades aéreas, además se realizó el estudio técnico respectivo de acuerdo con el Decreto 1572 de 1998, el cual ordena que las entidades de la Rama Ejecutiva, avoquen directamente el desarrollo del estudio técnico mientras que el Jefe de cada entidad establecerá mediante Resolución interna el grupo de trabajo responsable y se comunicará al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La apreciación que tiene el apoderado de los actores, frente al concepto de supresión es tan solo una apreciación semántica, que nada incide en lo sustancial, además, se limita a atacar la

legalidad de la Resolución y no lo hace con el Decreto y mientras éste se encuentre vigente la resolución derivada del mismo, también lo será.

El marco legal utilizado para la modificación de la planta fue la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios 1572 y 1568 de 1998, por lo que, la Resolución acusada, es un acto administrativo de carácter particular y concreto en la medida que personalizó la supresión del cargo ocupado por los demandantes, el cual fue comunicado tal y como lo ordena la norma, por tanto no puede hablarse de un acto administrativo que debió publicarse cuando las propias normas están consagrando un procedimiento excepcional

LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante Sentencia de 11 de octubre de de 2007, se declaró inhibido para conocer de fondo las comunicaciones de 18 de febrero de 2000 y negó las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos (Fls. 1113 a 1127):

- La parte actora pretendió efectuar una acumulación subjetiva de pretensiones, sin embargo, ella no atiende a los criterios legales

establecidos en los artículos 7º de la Ley 446 de 1998 y 82 del C.P.C., en la medida en que a pesar de que se invocan idénticos cargos el proceso de supresión adelantado por la Aeronáutica Civil afecta de modo diferente a cada uno de los accionantes.

Precisó el *a quo*:

“No se observa una identidad de objeto, porque lo pretendido por cada uno de los demandantes, individualmente considerados, si bien es lo mismo, se observa que las pretensiones no hallan entre sí en relación de dependencia, ni se sirven de la totalidad de las mismas pruebas, porque los documentos que podría presentar uno de los actores para demostrar el derecho que le asiste a su reintegro y la nulidad del acto impugnado son diferentes a los de otro y viceversa.”.

A pesar de lo anterior, no se emite un fallo inhibitorio en aras de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el procesal.

- En cuanto al fondo del asunto, continuó el Tribunal, luego de revisar el material probatorio, documental y testimonial, allegado al expediente se concluye que la supresión de cargos es una causal de retiro del servicio; que de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000 lo que ocurrió en la Aeronáutica Civil fue una verdadera supresión de cargos; que lo que motivó a adelantar dicho proceso en la entidad accionada fue la racionalización y austeridad del gasto, así como la creación de una planta de controladores; y, que en el presente asunto la parte actora no acreditó la existencia de cargos con funciones y responsabilidades idénticas o similares a las desempeñadas antes del retiro ni el mejor derecho para que

hubieran sido reincorporados de forma preferente a los que lo fueron efectivamente.

Por lo anterior, concluyó el *a quo*, no se desvirtuó la legalidad de la Resolución atacada.

- Frente a las comunicaciones, agregó el Tribunal, cabe precisar que ellas 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, sobre ellas no recaerá un pronunciamiento de fondo.

- Finalizó el *a quo*:

“De acuerdo con la conducta procesal de las partes y conforme al artículo 171 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículos 55 de la Ley 446 de 1998, la Sala no condenará en costas.”

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso y sustentó recurso de apelación contra la sentencia del *a quo*, con los siguientes argumentos (Fls. 1149 a 1162):

- Al amparo de lo establecido en el artículo 82 del C.P.C. no operó la indebida acumulación de pretensiones. En el presente asunto se reúnen los requisitos necesarios para la viabilidad de la acumulación de pretensiones, pues (i) el juez es competente para resolver sobre todas ellas; (ii) las pretensiones no se excluyen entre si; y, (iii) lo pedido puede tramitarse bajo un mismo procedimiento.

En el *sub júdice*, además, debe tenerse en cuenta que el objeto de la acción es obtener la nulidad de la Resolución No. 538 de 2000, por configurarse el vicio de falsa motivación; y, la prueba incumbe a todos los actores y les determina su situación.

- 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. Incurrió el Tribunal en un yerro al pretender equiparar la vinculación en provisionalidad o mediante órdenes de servicios de personas destinadas a la jardinería o mensajería, con las funciones desempeñadas por ellos en la Institución, las cuales son esenciales para su adecuado funcionamiento. Al respecto, puntualizó la parte actora:

“Estos cargos son necesarios para el correcto funcionamiento de la Aeronáutica Civil, no son auxiliares de funcionamiento, bien sea un mensajero, un conductor, sus actividades son aquellas de las que, se

repite, se encuentran totalmente ligados con el fin último de la Aeronáutica Civil que es prestar un buen servicio a los usuarios de la aviación.”.

Por otra parte, el *a quo* equiparó dentro de su providencia el retiro de funcionarios de libre nombramiento y remoción con el de empleados en carrera, lo cual equivale a desnaturalizar la selección de personal y los derechos a la estabilidad laboral de estos últimos así como también la naturaleza de las funciones que cada uno de ellos tiene a su cargo.

Atendiendo a lo establecido en el artículo 177 del C.P.C., en virtud del cual la carga de la prueba es de las dos partes, 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. Precisó la parte recurrente:

“Es contradictoria la sentencia al darle plena validez al estudio técnico en que se fundamentó la reestructuración administrativa; cuando en realidad este estudio solamente se limita a señalar que se suprimían unos cargos de TECNICOS AERONÁUTICOS, de diferentes niveles, pero sin detallar sus precisas funciones, tal como lo enseña y determina la definición legal de empleo; (...).”.

Al no haber allegado la Entidad demandada al proceso el manual de funciones, no es ajustado a derecho 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.

- Contrario a lo que dio por demostrado el Tribunal, 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, párrafo 2º, sino *“un fin innoble, fútil y anodino en contra de los intereses de todos los asociados en general, (...)”*.

El *a quo* omitió considerar que en el presente asunto se está hablando no de una Entidad cualquiera del Estado, sino de una Unidad Administrativa Especial, técnicamente calificada, a la cual se le ha confiado la protección de la vida de la comunidad.

A su turno, continuó la parte recurrente, 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.

- No es viable que se efectúe un 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.

- Al tenor de lo establecido por el artículo 53 de la Constitución Política, el hecho de que hayan optado por el reconocimiento de la indemnización no enerva el derecho que les asiste a pretender la nulidad de los actos demandados, y el consecuente reintegro al servicio.

CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta, por un lado, la decisión del *a quo* y, por el otro, el objeto del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, previamente a formular el problema jurídico a resolver se requiere efectuar algunas precisiones que determinan y delimitan la competencia a ser asumida.

En tal sentido la Sala analizará los siguientes aspectos: (I) Del acto complejo; (II) De los oficios demandados – Inhibición; (III) De la indebida acumulación de pretensiones; y (IV) De los efectos de la aceptación de la indemnización sustitutiva.

(I) Del acto complejo

En cuanto a este aspecto sostuvo el *a quo* que las comunicaciones de 18 de febrero de 2000, por las cuales se les informó a los actores la decisión de suprimirles los cargos que venían desempeñando en la Entidad, no fueron los actos que crearon, extinguieron o modificaron cada una de sus situaciones laborales; razón por la cual, no eran demandables y, en consecuencia, procedía la inhibición de la Sala para conocer de fondo sobre ellas.

Los recurrentes, por su parte, afirmaron que para cada uno de ellos dicha comunicación conformaba junto con la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000 un acto complejo y, en consecuencia, no había lugar a proferir un fallo inhibitorio.

Al respecto, debe precisarse que la Jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el acto complejo es aquél que requiere para su formación la reunión de varias voluntades de la Administración, ya sea de una misma entidad o de varias entidades, caracterizadas por la unidad de contenido y fin, de tal

forma que los actos individualmente considerados no tienen vida jurídica propia³.

La consecuencia procesal que emana de la definición del acto complejo es que deba ser demandado en su integridad y sólo hasta que se encuentre perfeccionado con la exteriorización de todas las voluntades requeridas. Al respecto, en sentencia de 9 de noviembre de 1998, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación⁴, sostuvo:

“Aparece claramente expresado por la Sala Plena, que es inexistente el acto administrativo, cuando siendo complejo, carece de la actuación de uno cualquiera de los órganos llamados a intervenir en su producción; y que un acto de tal tipo sólo puede ser acusado o juzgado en su integridad, en tanto las distintas manifestaciones de voluntad que acuden a su formación devienen en un acto único, sin que ellas tengan existencia jurídica separada e independiente. Contrario sensu, no es admisible acusar y juzgar sólo una de las actuaciones de los órganos que participan en su creación. En consecuencia, emerge de forma indiscutible la consiguiente imposibilidad de atender la demanda de nulidad de una actuación administrativa en la que apenas se ha manifestado una de las dos voluntades que debían intervenir, por cuanto carece de objeto al estar referida a un acto administrativo que aún no existe. Lo que corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa en tal caso es la inhibición, por simple sustracción de materia. “.

³ Al respecto ver, entre otras, la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B; de 6 de agosto de 2009; con ponencia de quien lo hace en el presente asunto; radicado 1267-2007; actor: Luis Alberto Ramírez Pabón.

⁴ C. P. doctor: Juan Alberto Polo Figueroa, Actor: SINTRACUEMPONAL, Radicación número: S-680.

En el asunto *sub júdice* la interdependencia requerida para que se predique la existencia de un acto complejo no se evidencia entre la Resolución No. 538 de 2000 y la comunicación de 18 de febrero del mismo año, pues la supresión de cargos adquirió plena existencia y validez con la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000, la cual individualizó uno por uno y con nombre propio, los empleados que se veían afectados con la modificación de la planta de personal de la Aeronáutica Civil, lo que se conoce como acto administrativo definitivo. En este sentido, entonces, cabe precisar que la validez de la Resolución No. 538 de 2000 no dependía de la existencia de un acto adicional, como lo es la comunicación; razón por la cual, no puede predicarse la configuración de un acto complejo. El primer acto administrativo definitivo para su perfeccionamiento y eficacia requiere del segundo, la comunicación, que la doctrina denomina acto administrativo integrador, como se pasará a analizar.

(II) De los Oficios demandados - Inhibición

A pesar de lo anterior ha de precisar la Sala que los Oficios a través de los cuales la entidad demandada les comunicó a los actores la decisión adoptada por la Resolución No. 538 de 2000 de suprimirles sus cargos, constituyen un acto integrador del principal, por cuanto, en primer lugar, fueron los medios que le

permitieron a la Resolución No. 538 de 2000 ser eficaz; y, en segundo lugar, porque a través de ellos se les materializó a los actores el derecho de conocer el acto principal, a través del cual se adoptó la decisión de suprimirles el cargo, a más de constituirse en un parámetro para efectos de establecer el término de caducidad.

Por tal motivo, no puede considerarse que frente a los Oficios opere la inhibición del juez para efectuar un pronunciamiento de fondo, pues ellos integran el acto principal y corren su misma suerte.

Empero, la comunicación de la decisión, en este caso, no comporta una mera prueba del conocimiento de la decisión principal, sino que le da eficacia y validez al acto administrativo definitivo. Es decir, que sin los actos integradores la voluntad de la administración no es completa, por ello, puede ser objeto de la acción contenciosa, el acto de ejecución que se viene como el denominado acto integrador del principal.

Se insiste, el acto administrativo no se limita, únicamente, a la voluntad conciente y explicitada de la “administración” sino que, también, la integran las actuaciones que tienden a la concreción de su voluntad; en otras palabras, debe reconocerse que esta

manifestación de la voluntad no se integra sólo por la voluntad exteriorizada para la producción de un acto administrativo, sino también por otros aspectos que no necesariamente son producto de la voluntad declarada pero que si contribuyen a su ejecución.

En otras palabras, el control de la jurisdicción no se somete o limita a la mera manifestación de voluntad explicitada, sino que también, comprende su actividad, respecto de las actuaciones que impidan continuar con la actuación o, como en nuestro caso, de aquellas actuaciones que se integran al acto principal para lograr su cumplimiento.

La anterior posición, además, consulta principios y deberes Constitucionales que implican la evasión del fallador a las decisiones inhibitorias y, por supuesto, privilegia el derecho sustancial frente al formal.

Ahora bien, dicha conclusión no implica que en aquellos casos en los que la comunicación no se demande pueda llegarse a proferir un fallo inhibitorio, (dicho acto puede ser medio de prueba para determinar que el acto administrativo principal es eficaz, se comunica, y de otra parte para los efectos relacionados con la caducidad), por la existencia de una omisión en el ejercicio del derecho de acción, pues ello implicaría ir en contravía de la

prevalencia del derecho sustancial sobre el formal así como también del derecho al acceso a la administración de justicia.

Por lo anterior, entonces, hay lugar a modificar parcialmente el fallo del *a quo* en cuanto se inhibió de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre las comunicaciones demandadas.

(III) 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 demandados⁵.

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 condenas⁶; que desempeñaron un empleo bajo la misma denominación, esto es, la de Técnico V,

⁵ 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.”*

⁶ Aun cuando cuantitativamente no sean plenamente equivalentes.

Nivel 24, Grado 23; 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, **tal 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.

(IV) De los efectos de la aceptación de la indemnización sustitutiva.

Manifestó la parte recurrente que al tenor de lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política, el hecho de que hayan aceptado la indemnización por supresión de cargos no les impide cuestionar la legalidad de la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000.

Al respecto, lo primero que ha de resaltarse es que el *a quo* no fundó la decisión adversa a la parte actora en la imposibilidad de demandar la Resolución No. 538 de 2000, empero, en razón a que es un aspecto debatido en el recurso debe aclararse que, atendiendo a las circunstancias en que se dio la supresión de cargos así como el acto que se cuestiona, el reconocimiento de la indemnización por supresión del cargo no impide que el afectado demande el acto de la supresión con el objeto de obtener su reintegro. En dicho caso, de prosperar su reingreso al servicio, lo procedente será ordenar el descuento de lo percibido por dicho concepto.

Aclarado el anterior aspecto, pero sin que se modifique la parte resolutive de la Sentencia del Tribunal, se procederá a estudiar el mérito de la cuestión planteada.

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 Héctor de Jesús Echavarría Bran, Carlos Eduardo Galvis Galindo y Misael Enrique Gómez Medina, 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:

De la vinculación de los actores:

- El señor **Misael Enrique Gómez Medina** laboró al servicio de la Aeronáutica Civil del 3 de septiembre de 1985 al 21 de febrero de 2000, y su último cargo fue el de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 de la División de Aeronáutica Regional Medellín, con una asignación mensual de \$1´154.799,00.

Según la certificación obrante a folio 229, suscrita por la Directora de Recursos Humanos de la demandada el 4 de febrero de 2003, obtuvo las siguientes calificaciones:

<i>“PERIODO</i>	<i>NOTA OBTENIDA</i>
<i>01-11-1997 al 30-04-1998</i>	<i>800</i>
<i>01-05-1998 al 31-10-1998</i>	<i>704</i>
<i>01-11-1998 al 30-04-1999</i>	<i>648</i>
<i>01-05-1999 al 29-02-2000</i>	<i>800”</i>

Mediante comunicación de 22 de agosto de 1997, suscrita por el Director General de la Aeronáutica Civil, se le informó que fue incorporado a la planta de personal en el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 (Fl. 242).

Según la información obrante a folio 846 del expediente, posee cursos de Aeronáutico, Mantenimiento Jet, Supervisor de Seguridad Industrial y varios cursos de aviación.

De conformidad con la certificación obrante a folio 866 del expediente, las funciones del actor ostentando el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 eran:

- Adelantar y desarrollar investigaciones sobre accidentes e incidentes que ocurran en el territorio Nacional.*
- Revisar y concluir las investigaciones de las demás regionales que se le asignen.*
- Solicitar y tramitar la documentación necesaria como soporte técnico para las investigaciones.*
- Elaborar y tramitar los informes preliminares y definitivos.*

- *Enviar los informes de investigación a las dependencias correspondientes y agencias solicitantes.*
- *Responder las solicitudes internas y externas relacionadas con las investigaciones.*
- *Las demás funciones que le asigne el supervisor inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.”.*

- El señor **Carlos Eduardo Galvis Galindo** laboró al servicio de la Aeronáutica Civil del 23 de septiembre de 1985 al 21 de febrero de 2000, y su último cargo fue el de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 de la División de Aeronáutica Regional Medellín, con una asignación mensual de \$1´154.799,00.

Según la certificación obrante a folio 231, suscrita por la Directora de Recursos Humanos de la demandada el 4 de febrero de 2003, obtuvo las siguientes calificaciones:

<i>“PERIODO</i>	<i>NOTA OBTENIDA</i>
<i>01-11-1997 al 30-04-1998</i>	<i>774</i>
<i>01-05-1998 al 31-10-1998</i>	<i>610</i>
<i>01-11-1998 al 30-04-1999</i>	<i>728</i>
<i>01-05-1999 al 29-02-2000</i>	<i>800”</i>

Mediante comunicación de 22 de agosto de 1997, suscrita por el Director General de la Aeronáutica Civil, se le informó que fue incorporado a la planta de personal en el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 (Fl. 238).

De conformidad con la certificación obrante a folio 704 del expediente, el señor Galvis Galindo desempeñó los siguientes

cargos: Inspector Técnico Aeronáutico, Grado 08, del 23 de septiembre de 1985 al 23 de octubre de 1988; Inspector Técnico Aeronáutico, Grado 10, del 24 de octubre de 1988 al 4 de septiembre de 1989; Inspector Técnico Aeronáutico, Grado 12, del 5 de septiembre de 1989 al 30 de agosto de 1990; Inspector Técnico Aeronáutico, Grado 14, del 31 de agosto de 1990 al 31 de enero de 1994; Técnico Aeronáutico IV 23-20, del 1º de enero de 1994 al 25 de agosto de 1997; y, Técnico Aeronáutico V, Grado 23, del 26 de agosto de 1997 al 18 de enero de 2000.

Según la información contenida en la hoja de vida visible a folio 547 de expediente, es Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública y Técnico en Aviación de la Fuerza Aérea Colombiana.

- El señor **Héctor de Jesús Echavarría Bran** laboró al servicio de la Aeronáutica Civil del 9 de agosto de 1985 al 21 de febrero de 2000, y su último cargo fue el de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 de la División de Aeronavegación Regional Medellín, con una asignación mensual de \$1´154.799,00.

Según la certificación obrante a folio 230, suscrita por la Directora de Recursos Humanos de la demandada el 4 de febrero de 2003, obtuvo las siguientes calificaciones:

<i>“PERIODO</i>	<i>NOTA OBTENIDA</i>
<i>01-11-1997 al 30-04-1998</i>	<i>616</i>
<i>01-05-1998 al 31-10-1998</i>	<i>708</i>
<i>01-11-1998 al 30-04-1999</i>	<i>640</i>
<i>01-05-1999 al 29-02-2000</i>	<i>662”</i>

Por Resolución No. 1239 de 27 de febrero de 1990, expedida por el Secretario General del Departamento Administrativo del Servicio Civil, fue inscrito en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de Radioperador Aeronáutico, Código 0384, grado 12 (Fl. 349).

Mediante comunicación de 22 de agosto de 1997, suscrita por el Director General de la Aeronáutica Civil, se le informó que en virtud de lo dispuesto en la Resolución No. 3125 de 22 de agosto de 1997 fue incorporado a la planta de personal en el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23 (Fl. 240 y 446).

De conformidad con la certificación laboral obrante a folio 523 del expediente, el señor Echavarría Bran desempeñó los siguientes cargos: Radioperador Aeronáutico, Grado 8, del 9 de agosto de 1985 al 12 de enero de 1986; Radioperador Aeronáutico, Grado 10, del 13 de enero de 1986 al 1º de septiembre de 1988; Radioperador Aeronáutico, Grado 12, del 2 de septiembre de 1988 al 8 de julio de 1993; Radioperador Aeronáutico, Grado 14, del 9 de julio de 1993 al 31 de enero de 1994; Técnico Aeronáutico IV 23-20, del 1º de febrero de 1994 al 25 de agosto

de 1997; y, Técnico Aeronáutico V, Grado 23, del 26 de agosto de 1997 al 18 de febrero de 2000.

Según la certificación de 6 de abril de 2000, suscrita por el Jefe del Grupo de Situaciones Administrativas de la División de Personal y Carrera, que reposa a folio 484 del expediente, su nivel educativo es el de Radioperador.

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, así (Fls. 7 a 25):

De Carlos Eduardo Galvis Galindo y de Misael Enrique Gómez Medina, Técnicos Aeronáuticos V, Grado 23, como funcionarios adscritos a la Dirección de la Aeronáutica Regional de Medellín; y, de Héctor de Jesús Echavarría Bran, Técnico Aeronáutico V, Grado 23, adscrito a la división de Aeronavegación Regional Medellín.

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 Héctor de Jesús Echavarría Bran, Carlos Eduardo Galvis Galindo y Misael Enrique Gómez Medina, suscritas por la Jefe de División de Personal y Carrera y también por el Director General, se les informó que (Fls. 4 a 6):

“En cumplimiento de lo estipulado en el Artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, le comunico que mediante decreto 202 del 15 de FEBRERO de 2000, se suprimió el cargo de TECNICO AERONÁUTICO V nivel 24 grado 23, en el cual usted se encuentra nombrado. Conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, usted podrá optar por ser reincorporado a un cargo equivalente, o a recibir indemnización en los términos y condiciones establecidos en el artículo 137 y subsiguientes del Decreto 1572 de 1998. (...).”

- Por Resolución No. 00686 de 3 de marzo de 2000, notificada personalmente el 15 del mismo mes y expedida por el Director General de la Aeronáutica Civil, se le reconoció al señor Héctor de Jesús Echavarría Bran la indemnización por supresión del cargo, en la suma de \$38´695.989,00 (Fls. 121 a 123)
- Por la misma Resolución, notificada personalmente el 14 de los mismos mes y año (Fl. 711 vto), se le reconoció indemnización,

en el artículo 3º, al señor Carlos Eduardo Galvis Galindo por una suma de \$39´535.963,00 (Fl. 128).

Previamente, el 23 de febrero de 2000, el referido actor le manifestó a la entidad que se acogía a la indemnización, pero que su voluntad no estaba exenta de presión y que se reservaba el derecho a demandar.

- Igual reconocimiento se efectuó a favor del señor Misael Enrique Gómez Medina, artículo 23, en cuantía de \$42´117.067,00 (Fl. 133).

De conformidad con el anterior acervo probatorio, procede la Sala a abordar el fondo del asunto en el siguiente orden: (a) De la supresión de cargos; y, (b) Del caso concreto.

(a) De la supresión de cargos.

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, celeridad, 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 retiro⁷; 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*

⁷ Artículo 125 de la Constitución Política.

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

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

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, éstos 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 ineficiencia, 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 entidad⁸, han de entenderse como la garantía de los derechos del personal llamado a quedar cesante en procesos en los que el interés general prevalece.

(b) Del caso concreto.

Con miras a analizar los cargos elevados en la demanda contra la Resolución No. 538 de 15 de febrero de 2000, infracción de normas legales y constitucionales y falsa motivación, de cara a los argumentos expuestos en el recurso de apelación contra la Sentencia del *a quo*, se procede a abordar el caso concreto en el siguiente orden:

(i) De los derechos de carrera de los accionantes.

De acuerdo a lo referido anteriormente, los señores Héctor de Jesús Echavarría Bran, Carlos Eduardo Galvis Galindo y Misael

⁸ 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.

Enrique Gómez Medina luego de llevar varios años al servicio de la Aeronáutica Civil fueron incorporados al Cargo de Técnico V, Grado 23 en virtud de la incorporación que se efectuó a través de la Resolución No. 3125 de 22 de agosto de 1997.

Ahora bien, dentro del expediente reposa copia de la inscripción en carrera administrativa del señor Echavarría Bran en el cargo de Radioperador Aeronáutico y frente a él así como respecto de los restantes demandantes no se encuentra en discusión sus derechos de carrera, pues una vez sus cargos fueron objeto de supresión se les otorgó la posibilidad de optar entre la incorporación y la indemnización, situación predicable respecto de quienes se encuentran en dicho sistema técnico de administración de personal.

Así entonces se puede concluir que este tópico no es objeto de controversia en el presente asunto.

(ii) De la legalidad del Decreto 202 de 15 de febrero de 2000.

Al respecto, es de anotar que la supresión de cargos efectuada mediante la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000 se sustentó en la modificación a la planta de personal realizada por el Presidente de la República a través del Decreto 202 de 15 de febrero de 2000.

Este último cuerpo normativo fue objeto del control abstracto de legalidad en dos ocasiones, en las cuales salió avante. Veamos:

- Mediante providencia de 10 de octubre de 2002, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, radicado interno No. 1743-2000, C.P. doctor Alberto Arango Mantilla, se estudiaron cargos relacionados con el derecho a la igualdad; al trabajo, la estabilidad y la carrera administrativa; al debido proceso y a la determinación de funciones de los cargos públicos. En esta Sentencia, específicamente en relación con el derecho a la carrera administrativa, se precisó:

“Y, no es cierto como lo afirma la demandante, que la situación de los empleados escalafonados tuvo igual tratamiento que la de los empleados de libre nombramiento y remoción. Basta para sustentar esta afirmación, remitirse al artículo 6º del decreto acusado en el que se dispuso que los empleados inscritos en carrera gozarían de la preferencia para ser reincorporados en los nuevos empleos o de la posibilidad de ser indemnizados, en las condiciones previstas en la ley.”.

- En Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, de 9 de marzo de 2006, radicado interno No. 2282-00, C.P. doctor Tarsicio Cáceres Toro, la Sala estudió la legalidad del Decreto referido en cuanto a la competencia de la autoridad que lo expidió, concluyendo, de acuerdo a las disposiciones normativas contenidas en los artículos 189, numeral 16 de la Constitución

Política y 54 de la Ley 489 de 1998, que el Presidente de la República sí era la autoridad llamada a proferirlo. Al respecto, se resalta el siguiente aparte:

*“En este proceso se ha impugnado en nulidad el Decreto 202 del 15 de febrero de 2000, por el cual se modificó la planta de personal de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil y como el cargo de **INCOMPETENCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** para expedirlo, dando lugar a la **expedición irregular y falsa motivación del mismo** que no han sido analizados en acción de nulidad, por lo que se impone un pronunciamiento al respecto.(...)”*

Al tenor de ellas, se predica que el Presidente de la República si tiene facultad para modificar las plantas de personal de las entidades descentralizadas, pues de conformidad con el numeral 16 del artículo 189 de la C.N. en armonía con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, le corresponde dictar las disposiciones tendientes a modificar, esto es, transformar o renovar la organización o estructura de las entidades u organismos nacionales, dentro de los cuales se encuentra la Unidad Administrativa especial de la Aeronáutica Civil, por lo tanto este cargo no prospera.”

Ahora bien, fundándose en esta normatividad el Director de la Aeronáutica Civil profirió la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000, cuya legalidad se pasa a estudiar a continuación respecto de los cargos específicos elevados en la presente acción.

(iii) Del respeto a los derechos de carrera.

Frente a este tópico es de resaltar que los actores, alegando infracción de las normas legales y constitucionales en que debía

fundarse así como falsa motivación, sostuvieron que la Aeronáutica Civil había vulnerado sus derechos preferenciales por estar inscritos en carrera y que no había operado una verdadera supresión de cargos sino de empleos.

Al respecto, se precisa:

- De conformidad con lo anteriormente referido, los tres accionantes desempeñaban un cargo bajo la denominación de “Técnico Aeronáutico V, Grado 23”.
- 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.
- Ahora bien, 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.

- Por su parte, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000, los señores Carlos Eduardo Galvis Galindo y Misael Enrique Gómez Medina ejercían sus cargos como dependientes de la **Dirección Aeronáutica Regional Medellín** (en total, en esta oportunidad se suprimieron 3 cargos en esta Unidad de Técnico V, Grado 23); y el señor Héctor de Jesús Echavarría Bran ejercía su cargo dependiente de la **División de Aeronavegación Regional Medellín** (en total, en esta oportunidad se suprimió 1 cargo en esta Unidad de Técnico V, Grado 23)

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, que se encontraban provistos en carrera y **0** cargos que se desempeñaban en provisionalidad⁹.

Dicha situación llevaría a concluir que se vulneró el derecho de preferencia de los actores, pues ante un proceso de reducción o

⁹ De conformidad con el cuadro obrante a folio 189 del expediente, se confirma esta conclusión.

supresión total de cargos prima el derecho a la incorporación de aquellos trabajadores que ostentan derechos de carrera. En el presente asunto, empero, se observa que los cargos suprimidos fueron precisamente los de carrera y que de 5 provisionales existentes con anterioridad a la reestructuración quedaron 6 con posterioridad al mismo suceso.

A esta misma conclusión arriban los deponentes dentro del presente proceso, señores Abelardo de Jesús Rodríguez Henao y Ovidio Correa Rengifo, quienes manifestaron que dentro de la supresión de cargos adelantada en la Aeronáutica Civil se permitió la permanencia de provisionales sobre empleados que se encontraban en carrera administrativa.

En el *sub exámine*, sin embargo, un análisis más detallado del cargo que se estableció bajo la denominación de “Técnico Aeronáutico V, Grado 23”, no permite concluir con certeza que se hayan vulnerado los derechos de carrera de los actores. Veamos:

- De conformidad con la prueba testimonial, legalmente aportada dentro del proceso¹⁰, las personas que se desempeñaban en dicho cargo ejercían múltiples funciones. Al respecto, se citan los siguientes apartes:

¹⁰ Al respecto es de resaltar que, de conformidad con el Auto de 13 de noviembre de 2003 (Fl. 1027), por no acreditar los requisitos del artículo 185 del C.P.C., no se tuvieron como prueba las declaraciones trasladadas de los señores Jaime de Jesús Tobón Pizano y Edilberto Vega Hernández.

Declaración de Abelardo de Jesús Rodríguez Henao, quien manifestó ser empleado de la Aeronáutica Civil en el cargo de Técnico Aeronáutico:

“PREGUNTA: Que (sic) labor desempeñaban los señores HECTOR ECHAVARRÍA, CARLOS GALVIS Y MISAEL GOMEZ? RESPUESTA: el señor HECTOR ECHAVARRIA se desempeñaba en comunicaciones aeronáuticas, y los otros dos -2- señores como inspectores técnicos. PREGUNTA: Dentro del organigrama empresarial como (sic) como se denominaban esos cargos, y si tenían funciones específicas? RESPUESTA: La aeronáutica tiene una planta global y flexible, donde las denominaciones son genéricas, estos señores se desempeñaban como técnicos aeronáuticos, no se el nivel ni el grado. Y dentro de las funciones que tenían; Investigación de accidentes aeronáuticos, que las aeronaves estuvieran en buen estado, esto a los señores MISAEL GOMEZ Y CARLOS GALVIS; en cuanto al señor HECTOR ECHAVARRIA, se desempeñaba en comunicaciones aeronáuticas, lo que es enviar y recibir mensajes, RED AFTN -servicio de comunicaciones aeronáuticas-, es de aclarar que estas funciones no desaparecieron de la aeronáutica, están siendo desempeñadas por otros funcionarios que no fueron retirados de la entidad, lo que implica que no se suprimieron los cargos si no (sic) las plazas. (...)

Testimonio de Ovidio Correa Rengifo, quien manifestó ser empleado de la Aeronáutica Civil desde el 3 de enero de 1983 y laborar en el cargo de bombero aeronáutico:

“PREGUNTA: Que (sic) labor desempeñaban los señores HECTOR ECHAVARRIA, CARLOS GALVIS Y MISAEL GOMEZ? REPUESTA: CARLOS GALVIS Y MISAEL GOMEZ, inspectores técnicos y HECTOR ECHAVARRÍA no recuerdo. PREGUNTA: Dentro del organigrama empresarial como (sic) se denominaba ese cargo, y si tenía funciones específicas? RESPUESTA: El cargo de inspector técnico, es un cargo

de personal especializado en el conocimiento de las aeronaves para la revisión y mantenimiento de dichas aeronaves, ellos son los que dan el visto bueno tanto al piloto como al dueño de la aeronave de funcionamiento, de nivel no se que tienen ni el grado tampoco. (...)

- Según lo manifestado por la parte actora, dentro de la planta de personal global y flexible de la Aeronáutica Civil no existían funciones claras y unívocas para quienes se desempeñaban en el referido cargo.

- De conformidad con la historia laboral de cada uno de los actores, los señores Carlos Eduardo Galvis Galindo y Misael Enrique Gómez Medina, quienes ejercían sus cargos como dependientes de la **Dirección Aeronáutica Regional Medellín**, tenían funciones de inspectores técnicos; y, el señor Héctor de Jesús Echavarría Bran, quien ejercía su cargo dependiente de la **División de Aeronavegación Regional Medellín**, tenía funciones de radioperador.

- A su turno, según la información contenida en la certificación obrante a folio 866 del expediente, las funciones del señor Misael Enrique Gómez Medina, quien, se reitera, fungía como Inspector Técnico, eran:

- *Adelantar y desarrollar investigaciones sobre accidentes e incidentes que ocurran en el territorio Nacional.*
- *Revisar y concluir las investigaciones de las demás regionales que se le asignen.*
- *Solicitar y tramitar la documentación necesaria como soporte técnico para las investigaciones.*
- *Elaborar y tramitar los informes preliminares y definitivos.*
- *Enviar los informes de investigación a las dependencias correspondientes y agencias solicitantes.*
- *Responder las solicitudes internas y externas relacionadas con las investigaciones.*
- *Las demás funciones que le asigne el supervisor inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.”.*

Hasta aquí entonces cabe resaltar que, por un lado, quienes se desempeñaban en el cargo de Técnico Aeronáutico V, Grado 23, cumplían diferentes funciones; y, por el otro, que entre los mismos actores, si bien hay comunidad de denominación en el empleo, no hay identidad de funciones, pues uno se desempeñaba como Radioperador y los otros dos como Inspectores Técnicos. Dicha diferenciación entre funciones se evidencia más si observamos la siguiente prueba documental, la cual da cuenta de las funciones de un Técnico en Electromecánica que si bien podía emplearse bajo la denominación de Técnico V, Grado 23, no cumplía funciones equiparables a las de los actores.

- Según la documental obrante a folio 235 del expediente, las funciones de un Técnico Aeronáutico V, Nivel 24, Grado 23, que

se desempeñe como Técnico en Electromecánica, **División de Soporte Técnico**, eran:

“II. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES

- 1. Efectuar el ajuste y calibración de equipos de su área de acuerdo a parámetros preestablecidos*
- 2. Colaborar con los expertos en el montaje y mantenimiento de equipos y sistemas.*
- 3. Analizar, evaluar y corregir fallas que se presenten en los equipos de su área.*
- 4. Llevar una ficha de control individual de todos y cada uno de los equipos e instrumentos bajo su control directo.*
- 5. realizar labores de mantenimiento de equipos y sistemas de acuerdo con su especialidad*
- 6. Colaborar en la elaboración de listas de repuestos requeridos para el mantenimiento equipos y sistemas de su especialidad*
- 7. Propender por el buen uso, manejo y utilización de los recursos disponibles asignados al área de su competencia*
- 8. Diagnosticar fallas y colaborar en la reparación de equipos y sistemas que le sean asignados de acuerdo con registros de los parámetros de comportamiento de operación*
- 9. Informar a su superior inmediato cualquier falla de los sistemas bajo su responsabilidad*
- 10. Las demás funciones que le asigne el superior inmediato y correspondan a la naturaleza del cargo.”.*

III. REQUISITOS

EDUCACIÓN

Postgrado o Especialización ()

Universitario ()

Técnico ()

Tecnológico (X)

Título de formación técnica profesional en Electricidad o Electrónica o Mecánica o Electromecánica

Bachillerato ()

EXPERIENCIA: *Tres (3) años de experiencia relacionada.*

De lo anterior se reitera que, efectivamente, las funciones de aquellos que se desempeñaban como Técnico Aeronáutico V, Grado 23, eran disímiles dependiendo de la División a la que se encontraban asignados (en la Sede de Medellín luego de la supresión quedaron 4 divisiones: Dirección de Aeronáutica, División de Aeronavegación, División de Soporte Técnico y División Administrativa). Es así como, de las pruebas anteriormente referidas, se han encontrado diversas actividades a ser ejecutadas por este personal, incluso dentro de los mismos actores, quienes se desempeñaban como Inspectores Técnicos, dos de ellos, y Radioperador, el otro.

Ahora bien, del análisis del personal que permaneció en el cargo de Técnico V, Grado 23, luego del proceso de supresión que adelantó la Aeronáutica, se establece que en toda la Planta Global de la Entidad hay Divisiones de Contabilidad, Administrativa, de Presupuesto, de Representación Externa, de Fiscalización, entre otras. Situación que recalca la anterior conclusión y que impide concluir sin lugar a equívoco que los 6 empleados provisionales que permanecieron en la planta de personal vulneraron los derechos de carrera de los actores.

La realidad del cargo a que hemos venido haciendo referencia, entonces, exigía a la parte actora 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 asignados en empleados provisionales las mismas funciones que ellos desempeñaban, pues la sola conclusión de que permanecieron 6 provisionales en la planta global de la Entidad, donde se reitera, había tantas y disímiles funciones para ser desempeñadas por Técnicos V, Grado 23, no permite evidenciar la vulneración de sus derechos de carrera.

En idéntico sentido cabe referir los siguientes precedentes¹¹:

- 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

¹¹ En el mismo sentido, aunque no se analiza un caso de Técnico V, Grado 23, véase la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, de 2 de octubre de 2008, radicado interno No. 2449-07, C.P. doctor Alfonso Vargas Rincón.

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 éstos acreditar los supuestos de hecho de las normas cuya aplicación pretendían. 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.

Sobre este último tópico, debe precisar una cuestión adicional:

- El señor Abelardo de Jesús Rodríguez Henao, sostuvo en sus testimonio que:

“PREGUNTA: Después de la expedición de la Resolución 538 de 2000, se vinculó personal nuevo a las actividades prestadas por los demandantes? RESPUESTA: En cuanto a los señores que se desempeñaban como inspector técnico, CARLOS GALVIS Y MISAEEL GOMEZ, no conozco que se haya nombrado algún funcionario provisional, pero si se ha contratado estos servicios a través del PNUD que significa PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, funcionarios contratados que (sic) última instancia los paga la aeronáutica y que están desempeñando las mismas funciones de inspectores técnicos; en el caso de HECTOR ECHAVARRIA si (sic) se ha nombrado personal provisional para estas funciones y aun mas (sic), en estos momentos, existen convocatorias para hacer cursos referente (sic) a las comunicaciones aeronáuticas y nombrar personal.”

- Es señor Ovidio Correa Rengifo, manifestó que:

“PREGUNTA: Después del retiro de personal de febrero de 2000, se vinculó personal nuevo a las actividades prestadas por los demandantes? RESPUESTA: Si se vinculó personal provisional en todos estos cargos, inclusive en inspectores más de la cuenta, habían (sic) 4 y en estos momentos son como 9, y los nuevos fueron enviados al OLAYA HERRERA en su mayor parte. PREGUNTA: En febrero de 2000, que (sic) posición tomo (sic) con los provisionales que existían en la nomina de la aeronautica (sic) civil con los despidos en dicha fecha? RESPUESTA: algunos provisionales pasaron a cumplir las funciones de los que retiraron de carrera administrativa, y otros siguieron en sus

funciones, de todo los que retiraron de este aeropuerto, JOSE MARIA CORDOVA, fueron de carrera.”.

Del análisis de las referidas manifestaciones se establece que mientras el primero expresa que en el cargo de Inspector Técnico no se vinculó personal en provisionalidad, el segundo expresa que sí, pero en últimas los dos hablan de una situación que se dio con posterioridad al retiro de los actores, y no expresan con certeza si ejerciendo las mismas funciones de los demandantes se prefirió algún empleado en provisionalidad al momento de efectuarse la supresión a través de la Resolución No. 538 de 17 de febrero de 2000.

Al respecto, sea lo último 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 hay 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.

En el *sub exámine*, se reitera, aun cuando se probó que permanecieron 6 cargos bajo la denominación de Técnico V, Grado 23, con posterioridad a la supresión, no se probó que en un empleo equivalente hubiera permanecido un provisional.

En este sentido, entonces, también ha de concluirse que en el presente asunto sí se presentó una real supresión de cargos por reducción de cargos.

También ha de resaltarse que dentro del proceso no quedó acreditado que la supresión haya estado guiada por criterios innobles o diferentes al buen servicio, pues la justificación dada sobre la racionalización del gasto y la creación de nuevos cargos de Controladores Aéreos no quedó desvirtuada.

Al respecto, las copias de Resoluciones allegadas al expedientes en donde se hacían unos movimientos en la planta de personal de la Aeronáutica sobre cargos que no eran de Técnico Aeronáutico V, Grado 23, no dicen nada sobre dicha situación; así como tampoco es de recibo la documental que allegó la parte actora junto con los alegatos de conclusión tratando de acreditar que uno de los actores estaba capacitado para ocupar un cargo de Controlador, pues dicho alegato no fue planteado a lo largo del proceso y ni siquiera se encuentra probado cuáles eran los requisitos que se exigían para desempeñar dicho cargo.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 11 de octubre de 2007, en cuanto el Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda formulada por Héctor de Jesús Echavarría Bran, Carlos Eduardo Galvis Galindo y Misael Enrique Gómez Medina, contra la Aeronáutica Civil; salvo el numeral 1º, que se revoca, para en su lugar, denegar la anulación de las comunicaciones acusadas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

