

SUPRESION DE CARGO DE CARRERA – marco jurídico / CARGO DE CARRERA ADMINISTRATIVA – Causales de supresión de cargo: Estabilidad no significa inamovilidad

La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado, con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, para el control del gasto público, etc; por consiguiente no existe duda que la permanencia en la carrera administrativa implica en principio la estabilidad en el empleo sin embargo, esta sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que estos ocupan por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad en el empleo no significa que el empleado sea inamovible. el art 39 de la ley 443 de 1998 vigente para la época y su decreto reglamentario 1568 de 1998 donde se estructuró la hipótesis para que los funcionarios públicos de carrera a quienes se les supriman de los cargos de los cuales son titulares, como consecuencia de la supresión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o modificación de la planta, puedan ser incorporados en empleos equivalentes o pueden optar por recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

CARRERA ADMINISTRATIVA – Tipos de incorporación: directa y solicitada / INCORPORACION DIRECTA – Concepto, requisitos y procedencia. Es oficiosa y la decisión es discrecional / INCORPORACION SOLICITADA – Concepto, procedencia y trámite / INCORPORACION A EMPLEO EQUIVALENTE – Concepto

Ahora bien, haciendo una lectura detallada de la citada Ley 443, existen dos tipos de incorporación, a pesar de tener igual denominación en la misma ley, pero que claramente responden a dos objetivos distintos, ocurren en dos momentos diferentes y cada una se rigen por normas propias. Una de ellas es la incorporación directa que por lo general se concibe y se hace, después de proferidos tres actos: Un acto de contenido general y abstracto que modifica la estructura del ente, otro por el cual se suprime una planta de personal y se expide la nueva, y uno final de contenido particular y concreto que es el que en definitiva señala qué empleos son efectivamente suprimidos, identificando las personas que por tal razón deben retirarse y las personas que continuarán en los cargos subsistentes. Esta primera incorporación es la señalada en el párrafo 1º del artículo 39 de la ley 443 de 1998, que procede para quienes no se les ha suprimido el empleo y por ello la vinculación se hace en el mismo empleo o a quienes los titulares de los empleos que sin cambiar de funciones quedan en la nueva planta variando solamente su denominación y grado de remuneración, pues la ley presume de derecho que el cargo no ha sido suprimido. En estos casos tales cargos no pueden tener requisitos superiores a los exigidos en el anterior y los empleados deben ser incorporados sin acreditar requisitos diferentes. En esta incorporación el empleado no hace uso de la opción de solicitar la incorporación en cargo equivalente; sino que la incorporación es oficiosa y el derecho a continuar en planta deviene únicamente de que el cargo no haya sido suprimido ni expresa ni simuladamente. Igualmente ocurre cuando existe una supresión parcial o una reducción de una misma clase de empleo, solo que en este caso la administración deberá escoger quien debe continuar debido a la imposibilidad material de incorporar a todos. Hasta esta etapa, la decisión de la administración es discrecional, pero siempre enmarcada en la finalidad del buen servicio que debe guiar todas las actuaciones administrativas. La otra incorporación que se tiene que distinguir de la anterior, es la que podemos llamar incorporación solicitada y que se conoce a veces con el nombre de reincorporación, regulado por los incisos uno y dos del citado artículo 39 de la ley 443 de 1998, y ocurre una vez expedido el acto de contenido particular y concreto, del cual se deduce la supresión

de los cargos de los que no fueron incorporados, quedando personas de carrera administrativa cuyos cargos resultaron suprimidos retiradas del servicio, pero conservando sus derechos de carrera, que se traducen en el derecho de optar por ser indemnizados, o ser incorporados a empleos equivalentes que estén vacantes o que se creen en las plantas de personal. Esta incorporación, como ya se insinuó, se expide a solicitud del interesado, con posterioridad a la supresión de los cargos y retiro de los empleados y procede siempre que se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño del respectivo empleo; y en consecuencia esta decisión se considera reglada. Aquí se entiende que el nominador debe analizar la equivalencia de los cargos como una equivalencia de funciones y responsabilidades.

EMPLEO EQUIVALENTE – Concepto

Se entiende equivalente un empleo con otro, si las funciones asignadas a ambos resultan homologables frente a las calidades de un determinado empleado. En tal situación, la entidad mide las condiciones de formación y capacidad frente a los nuevos requerimientos del servicio público y si ellas resultan aceptables podrá ordenar su incorporación por equivalencia. Si por el contrario no ha sido posible su incorporación deberá retirarse definitivamente, pero con el pago de la indemnización de que trata la ley para empleados de carrera administrativa.

DESVIACION DE PODER – Inexistencia / INCORPORACION DIRECTA – Objetivos / FALSA MAOTIVACION – Inexistencia – Los motivos del acto de supresión se encuentran en el informe técnico

El desvío de poder frente a una supresión de cargos ocurre en el típico caso de la incorporación directa por corresponder a una decisión discrecional. Recordemos que esta primera incorporación oficiosa tiene por objeto definir en concreto qué empleos han sido suprimidos ya que hace parte del proceso de reestructuración de la planta; que se hace en el mismo cargo que el empleado venía desempeñando o en cargo diferente pero siempre que habiendo cambiado de denominación o grado tenga las mismas funciones, teniendo solo derecho los titulares de los cargos no suprimidos, (incluidos los titulares de cargos distintos pero que conservan las mismas funciones). Pero el acto de incorporación de contenido particular y concreto que definió qué cargos fueron suprimidos y cuáles se conservaron, y singularizó qué empleados continuaron vinculados al servicio no se allegó al proceso, piensa la Sala, en razón a que no se pidió su nulidad, cuando este acto administrativo se relaciona directamente con el supuesto vicio de desviación de poder, ya que, se repite, es el que incorpora directamente y en forma oficiosa a los funcionarios a quienes no se les suprimió el empleo, seleccionándolos discrecionalmente en los casos de reducción de cargos iguales e incorporando a los empleados de carrera cuyos cargos habiendo variado de denominación o grado, conservaron las mismas funciones, tal como lo prescribe el parágrafo 1° del artículo 39 de la Ley 443 de 1.998. Así las cosas, resulta imposible probar la desviación de poder que se alega. **Falsa motivación:** Se acusa que si bien se suprimieron empleos en la entidad, con posterioridad se celebraron numerosos contratos de prestación de servicios con profesionales que ostentaban las mismas calidades profesionales que la actora. Al respecto, considera la Sala que la prueba de la celebración de numerosos contratos de prestación de servicios no pueden nunca demostrar ni acreditar el vicio de falsa motivación alegado en la demanda. La falsa motivación de los actos administrativos, como es obvio, se puede alegar mediante las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento el derecho dentro de las cuales fuerza demostrar una falsedad o insuficiencia de motivos en los cuales se fundó el o los actos acusados; estos vicios que afectan directamente la veracidad de la motivación ocurren necesariamente en la producción de acto hasta su expedición y no con posterioridad al mismo. Ante tal panorama, tampoco se encuadra el vicio de falsa

motivación que se alega, teniendo en cuenta que la motivación del acto de supresión se encuentra suficientemente explicada en el informe técnico previamente elaborado a la producción del acto.

SUPRESION DE CARGO – Vulneración de derechos de carrera porque algunos cargos como los que ocupaba el actor quedaron ocupados por funcionarios con nombramiento provisional / REINCORPORACION A LA NUEVA PLANTA DE PERSONAL – Procedencia. Desvirtuada la presunción de legalidad al proveer cargo en provisionalidad / INCORPORACION SOLICITADA – Objetivo.

Uno de los hechos relevantes que se alega para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos que negaron la posibilidad de la reincorporación de la demandante a la nueva planta es que existía en la misma cargos vacantes iguales o equivalentes, que fueron provistos con personas que no ostentaban ningún derecho de carrera por lo que fueron nombradas en provisionalidad. Se puede deducir, de conformidad con lo expuesto anteriormente, que esta incorporación solicitada tiene por objeto reconocer un derecho que la ley otorga a los empleados de carrera retirados por supresión del empleo que optaron por reingresar a la administración en otro cargo, previa solicitud de los interesados. Como este derecho de opción es reglamentado, la decisión de la administración no esta sujeta a discrecionalidad alguna, por eso se puede afirmar que tal decisión de incorporación es reglada.

EMPLEADO DE CARRERA ADMINISTRATIVA – Procede la incorporación por cuanto hubo cambio de denominación del cargo pero las funciones permanecieron en la entidad / SUPRESION DE CARGO – vulneración de derechos de carrera al nombrar en provisionalidad a una persona en cargo equivalente / INCORPORACION EN LA NUEVA PLANTA DE PERSONAL – Prueba de las funciones y de mejor derecho / REINCORPORACION A LA NUEVA PLANTA DE PERSONAL – Procedente: La demandante esta inscrita en carrera administrativa; ejercía esas funciones y reunía los requisitos

Antes de la reestructuración de la entidad los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo de Profesional Universitario, Código 340, Grado 06 en esa Dirección Sectorial eran Título de formación universitaria o profesional en Ciencias Administrativas, Ciencias Económicas, Sociología, Arquitectura o Ingeniería con una experiencia profesional de dos años; requisitos éstos igualmente exigidos después de la reestructuración de la entidad para desempeñar el mismo cargo pero como Profesional Universitario, Código 340, Grado 05. Las funciones de los dos empleos son los siguientes, tal cual el orden establecido en los Decretos 0044 de 1999 y 1075 del 31 de julio de 2001: Así entonces, se demuestra que a pesar de que la Administración arguya la supresión efectiva del cargo de Profesional Universitario Código 340, Grado 06 en la Dirección Sectorial del Departamento de Planeación, lo cierto fue que hubo un cambio de denominación del cargo, pues las funciones, como ya se demostró, continuaron incólumes. Revisado el estudio técnico que dio origen a la reestructuración departamental del 31 de julio de 2001, no encuentra la Sala ninguna recomendación específica para cambiar el grado respecto del Profesional universitario asignado a la Dirección sectorial del Departamento Administrativo de Planeación, luego al no haber justificación alguna, no comprende la Sala porque la actora habiendo ingresado mediante concurso de meritos para ejercer dichas funciones y habiendo sido evaluada satisfactoriamente en su cargo, no continuó prestando sus servicios profesionales, a cambio de preferir al señor GONZALEZ PESCA con el agravante que él no venía laborando en la entidad y que no se encontraba en carrera administrativa. Si bien la administración tenía la discrecionalidad en principio de escoger a otro empleado de carrera para ocupar ese cargo con diferente denominación debido a la reducción de empleos, sí tenía la obligación en esta segunda incorporación solicitada de incorporar a la demandante, pues ella venía ejerciendo esas funciones y tenía los requisitos para desempeñar el mismo. Dicha actuación violenta de manera grosera el artículo 125 de la Constitución

Política, que propende por lograr que en la mayoría de los empleos en las entidades del Estado sean provistos por personas que estén dentro de la carrera administrativa para salvaguardar la buena prestación del servicio. Así mismo, se transgredió los artículos 39 y siguientes de la Ley 443 de 1998, y demás normas concordantes. En consecuencia, habiendo constatado el hecho relevante que desvirtúa la presunción de legalidad del acto que negó la posibilidad de reincorporar a la demandante a la nueva planta del Departamento de Casanare se revocará la sentencia que denegó las pretensiones de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”

Consejero Ponente: Dr. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN

Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil siete (2007).

Radicación N°: 85001-23-31-000-2002-00158-01(0395-06)

AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

APELACIÓN SENTENCIA

ACTOR: LIBIA SORAIDA TRIANA AVELLANEDA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare el diecisiete (17) de noviembre de dos mil cinco (2005), en el proceso instaurado por LIBIA SORAIDA TRIANA AVELLANEDA contra el DEPARTAMENTO DE CASANARE.

ANTECEDENTES

La actora por medio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., instauró demanda contra el Departamento de Casanare para que se declarara la nulidad de los

siguientes actos administrativos: El Decreto 117 del 31 de julio de 2001 expedido por el Gobernador, mediante el cual se estableció la organización interna de la administración central del Departamento de Casanare; el Decreto 118 de la misma fecha, expedido por la misma autoridad, mediante el cual se suprimió y se estableció la nueva planta de personal de la administración central del mismo Departamento; el Oficio DG 078 de 6 de agosto de 2001, mediante el cual se le comunicó a la actora el retiro del servicio por supresión del cargo de Profesional Universitario código 340 grado 06; y la Resolución 0057 de 8 de febrero de 2002, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de una indemnización.

A título de restablecimiento del derecho solicitó el reintegro al cargo que venía ocupando o a otro de superior jerarquía, junto con el pago indexado de los salarios, prestaciones sociales y demás derechos dejados de percibir; la declaración de inexistencia de solución de continuidad en la relación laboral para todos los efectos laborales. Así mismo, pidió que se ordenara en la sentencia el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A., y la condena en costas.

Como fundamento de sus pretensiones la demandante adujo los siguientes hechos:

Informó que fue vinculada al Departamento de Casanare en el cargo de Profesional Universitario desde el 14 de octubre de 1988 y que posteriormente el 22 de diciembre de 1993, fue inscrita en el escalafón de carrera administrativa.

Mediante Ordenanza 018 del 31 de julio de 2001, se le confirió facultades expresas al Gobernador del departamento para que determinara y adoptara una nueva estructura administrativa y determinara las funciones de todos los entes de la administración. El mismo día en que se otorgaron dichas facultades el Gobernador

expidió dos decretos: El Decreto 117, que modificó la estructura interna de la administración central y el Decreto 118, que adoptó una nueva planta de personal.

Mediante el Oficio DG 078 de 6 de agosto de 2001, el Gobernador le comunicó a la ex funcionaria que *“el cargo de Profesional Universitario Código 340 Grado 06, que usted venía desempeñando, fue suprimido de la planta de personal de la gobernación de Casanare. (...) usted podrá optar entre recibir la indemnización de que trata el artículo 137 del decreto 1572 de 1998 o tener tratamiento preferencial para ser incorporada en cargo equivalente de la nueva planta, conforme a las reglas establecidas en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998...(...) (fl.6)*

Mediante oficio de fecha 10 de agosto de 2001, la actora comunicó a la administración su decisión de optar por la incorporación. Sin embargo, sostuvo que a través del decreto 0121 de agosto de 2001, que derogó parcialmente el precitado Decreto 118, se suprimieron los cargos a los que había optado para el efecto.

Finalmente, mediante Resolución 0057, que acusa también mediante la presente acción, se ordenó el pago de la indemnización, por no haber sido posible su incorporación dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la supresión del cargo.

NORMAS VIOLADAS. Consideró como violadas las siguientes normas: artículos 1, 2, 4, 6, 13, 16, 48, 53, 121, 125, 209, 228 y 300 de la Constitución Política; 36, 46 y 84 del C.C.A; 2, 37 y 39 de la Ley 443 de 1998; 135 a 137 del Decreto Reglamentario 1572 del mismo año; 3, 4, 5 y 74 de la Ley 617 del 2000; y Decreto 1567 de 1998. Así mismo, consideró como violada la Jurisprudencia del 11 de noviembre de 1999, Exp. 17941, Consejera Ponente: Dra. Ana Margarita Olaya Forero y de 8 de febrero de 2001, Exp. 1904-2000.

Afirmó que el Gobernador no tenía competencia para expedir los actos porque el mismo día en que recibió facultades de la Asamblea Departamental para reestructurar la administración central expidió el decreto de supresión de cargos, sin que se hubiera publicado la ordenanza correspondiente. Además sostuvo existió una falsa motivación y que la administración incurrió en desviación de poder.

El apoderado judicial del Departamento de Casanare al contestar la demanda manifestó frente a los hechos que el 4, 5, 10, 12, 14, 18, eran ciertos; el 3, 9, 17, 22 y 23 parcialmente ciertos; el 13 y 19 no ciertos; y el 1, 2, 6, 7, 8, 11, 15, 16, 20, 21, 24 y 25 debían probarse plenamente. Se opuso a todas y cada una de las pretensiones por no tener asidero ni de hecho ni de derecho.

Defendió la legalidad de los actos demandados y propuso como excepciones la caducidad de la acción y la que denominó proposición jurídica incompleta.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Casanare denegó las pretensiones de la demanda. Consideró que la Ordenanza N° 018 de 31 de julio de 2001, era obligatoria para la administración desde la fecha de su expedición aunque no hubiera sido publicada y por tanto el Gobernador sí tenía competencia para expedir los decretos de supresión de cargos. Afirmó que la publicación es requisito de oponibilidad a terceros y no de validez del acto.

No encontró probado el cargo de desviación del poder y con respecto a la falsa motivación sostuvo que no se aportaron elementos de juicio para desvirtuar los

estudios técnicos que elaboró la misma entidad demandada.

LA APELACION

La parte actora presentó oportunamente recurso de apelación para que se revoque la sentencia.

Sostiene que si bien esta Jurisdicción ha fallado negativamente varias demandas promovidas por la misma reestructuración, este caso es bien diferente a los demás, por cuanto en los cargos iguales o equivalentes que subsistieron en la nueva planta de personal fueron nombradas personas ajenas a la entidad, sin fuero alguno. Adicional a lo anterior, afirma que inexplicablemente el Gobernador expidió el Decreto 0121 del primero (1) de agosto en donde suprimió algunos de los cargos relacionados por la ex funcionaria para acceder a la reincorporación.

En todo caso, aduce que quedaron en la planta de personal dos cargos vacantes, uno asignado a la Dirección de Investigación de Desarrollo Técnico Pedagógico, y otro al Despacho de la Secretaría de educación, donde fueron nombrados dos personas como provisionales.

Sobre el desvío de poder considera que existe prueba suficiente que lo acredita, ya que quedó plenamente demostrado que a partir de la reestructuración efectuada el 6 de agosto de 2001, la Administración celebró varios contratos de prestación de servicios con personas naturales con iguales calidades académicas que la actora.

TRAMITE PROCESAL

El recurso de apelación fue admitido mediante providencia del 28 de febrero de 2006 (fl. 330). Posteriormente, mediante auto de 5 de diciembre de 2006, se

le corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, oportunidad de la que solamente hizo uso la parte demandada, por cuanto la parte actora presentó extemporáneamente el respectivo memorial.

El apoderado del Departamento se limita a decir que la decisión materia del recurso se encuentra acorde con la jurisprudencia y la normatividad legal. Añade que la desvinculación de la demandante se ajustó a las normas que gobiernan la materia y que además se le brindó la oportunidad de escoger entre el pago de la indemnización de que trata el Decreto 1572 de 1998, u optar por la reincorporación, pero al no existir un cargo igual dentro de los seis (6) meses siguientes a la supresión del cargo se le indemnizó en forma oportuna.

CONSIDERACIONES

El Tribunal Administrativo de Casanare, después de realizar un análisis de los cargos de falsa motivación, desviación de poder y falta de competencia por parte del Gobernador para expedir los actos de supresión, consideró que los actos acusados se encontraban todos ajustados a la legalidad.

Marco Jurídico del caso.

La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado, con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, para el control del gasto público, etc; por consiguiente no existe duda que la permanencia en la carrera administrativa implica en principio la estabilidad en el empleo sin embargo, esta sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que estos ocupan por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad en el empleo no significa que el empleado sea inamovible.

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 de ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos¹.

Sobre el tema del derecho a la estabilidad y la promoción por méritos de los empleados escalafonados en carrera administrativa, la Corte Constitucional en sentencia 527 de 1994 con ponencia de Alejandro Martínez Caballero señaló lo siguiente:

“En este mismo orden de ideas el derecho a la estabilidad y la promoción según los méritos de los empleados de carrera no impiden 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 puedan oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que estos deben ceder al interés general”.

No obstante lo anterior, el art 39 de la ley 443 de 1998 vigente para la época y su decreto reglamentario 1568 de 1998 donde se estructuró la hipótesis para que los funcionarios públicos de carrera a quienes se les supriman de los cargos de los cuales son titulares, como consecuencia de la supresión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o modificación de la planta, puedan ser incorporados en empleos

¹ Sentencia marzo 31 de 2000 T-374 M.P. Alvaro Tafur Galvis

equivalentes o pueden optar por recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Ahora bien, haciendo una lectura detallada de la citada Ley 443, existen dos tipos de incorporación, a pesar de tener igual denominación en la misma ley, pero que claramente responden a dos objetivos distintos, ocurren en dos momentos diferentes y cada una se rigen por normas propias.

Una de ellas es la incorporación directa que por lo general se concibe y se hace, después de proferidos tres actos: Un acto de contenido general y abstracto que modifica la estructura del ente, otro por el cual se suprime una planta de personal y se expide la nueva, y uno final de contenido particular y concreto que es el que en definitiva señala qué empleos son efectivamente suprimidos, identificando las personas que por tal razón deben retirarse y las personas que continuarán en los cargos subsistentes.

Esta primera incorporación es la señalada en el párrafo 1º del artículo 39 de la ley 443 de 1998, que procede para quienes no se les ha suprimido el empleo y por ello la vinculación se hace en el mismo empleo o a quienes los titulares de los empleos que sin cambiar de funciones quedan en la nueva planta variando solamente su denominación y grado de remuneración, pues la ley presume de derecho que el cargo no ha sido suprimido. En estos casos tales cargos no pueden tener requisitos superiores a los exigidos en el anterior y los empleados deben ser incorporados sin acreditar requisitos diferentes.

En esta incorporación el empleado no hace uso de la opción de solicitar la incorporación en cargo equivalente; sino que la incorporación es oficiosa y el derecho a continuar en planta deviene únicamente de que el cargo no haya sido

suprimido ni expresa ni simuladamente. Igualmente ocurre cuando existe una supresión parcial o una reducción de una misma clase de empleo, solo que en este caso la administración deberá escoger quien debe continuar debido a la imposibilidad material de incorporar a todos.

Hasta esta etapa, la decisión de la administración es discrecional, pero siempre enmarcada en la finalidad del buen servicio que debe guiar todas las actuaciones administrativas.

La otra incorporación que se tiene que distinguir de la anterior, es la que podemos llamar incorporación solicitada y que se conoce a veces con el nombre de reincorporación, regulado por los incisos uno y dos del citado artículo 39 de la ley 443 de 1998, y ocurre una vez expedido el acto de contenido particular y concreto, del cual se deduce la supresión de los cargos de los que no fueron incorporados, quedando personas de carrera administrativa cuyos cargos resultaron suprimidos retiradas del servicio, pero conservando sus derechos de carrera, que se traducen en el derecho de optar por ser indemnizados, o ser incorporados a empleos equivalentes que estén vacantes o que se creen en las plantas de personal.

Esta incorporación, como ya se insinuó, se expide a solicitud del interesado, con posterioridad a la supresión de los cargos y retiro de los empleados y procede siempre que se acrediten los requisitos mínimos para el desempeño del respectivo empleo; y en consecuencia esta decisión se considera reglada. Aquí se entiende que el nominador debe analizar la equivalencia de los cargos como una equivalencia de funciones y responsabilidades.

Solo se entiende equivalente un empleo con otro, si las funciones asignadas a ambos resultan homologables frente a las calidades de un determinado empleado. En tal situación, la entidad mide las condiciones de formación y capacidad frente a los nuevos requerimientos del servicio público y si ellas resultan aceptables podrá ordenar su incorporación por equivalencia. Si por el contrario no ha sido posible su incorporación deberá retirarse definitivamente, pero con el pago de la indemnización de que trata la ley para empleados de carrera administrativa.

Bajo el anterior marco jurídico se entra a resolver la apelación contra la sentencia de primera instancia

Caso concreto.

Se encuentra probado dentro del plenario que la demandante al momento de su retiro del servicio se desempeñaba en el cargo de Profesional Universitario Código 340 Grado 06, adscrita al Departamento de Planeación, y que en el año de 1993 fue inscrita en la carrera administrativa.

La supresión del cargo que ocupaba la demandante se dio por el proceso de reestructuración del Departamento de Casanare ocurrido en el año 2001, y que de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se desarrolló de la siguiente manera:

El 31 de Julio de 2001, se expidieron los siguientes actos administrativos:

1. La Ordenanza 018, por medio de la cual se le otorgó facultades al Gobernador del Departamento para establecer una nueva estructura interna de la Administración Central.

2. El Decreto 0117, mediante el cual se estableció la nueva estructura interna de la Administración Central.

3. El Decreto 118, que en su artículo 1º suprimió cuatrocientos once (411) cargos de la planta de personal de la Administración Central, entre ellos setenta y siete (77) de Profesional Universitario Código 340, Grado 06; en el artículo 2º se fijó la nueva planta global quedando conformada con ciento noventa y ocho cargos, entre los cuales quedaron treinta y cinco (35) de Profesional Universitario Código 340, Grado 06; y en el artículo 8º se estableció una planta transitoria conformada por cuarenta y dos (42) cargos, los cuales, según esta misma disposición, serían suprimidos en el termino de dos meses.

4. La Resolución 1076 de 2001, por medio de la cual se distribuyó los cargos que conforman la nueva planta de personal en las diferentes dependencias de la Gobernación.

5. Y la Resolución 1075, mediante la cual, se adoptó un nuevo manual de funciones.

Exactamente un día después, el Gobernador expidió el Decreto 0121 de 2001 del 1º de agosto de 2001, mediante el cual suprimió “*unos cargos vacantes los cuales no se van a proveer*”, entre ellos tres (3) cargos más de Profesional Universitario Código 340, Grado 06.

Seis días después de proferido el acto de contenido general y abstracto que reestructuró la administración departamental, expedido también el acto particular que fijó la nueva planta de personal y que afectó al conjunto de funcionarios que conformaban la antigua planta, y proferido otro acto aditivo en el cual suprimió unos cargos vacantes; la administración le comunicó a la actora, mediante el Oficio DG 078, que su cargo había sido efectivamente suprimido, razón por la cual la exhortó a que mediante escrito manifestara su decisión bien para optar por la incorporación en un cargo equivalente que posiblemente se encontrara vacante dentro de los seis meses siguientes a la supresión, o bien por la indemnización de que trata el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998.

Así fue que la actora, mediante comunicación del 10 de agosto de 2001, manifestó a la entidad su deseo de ser incorporada a la planta a un cargo equivalente; reiterando la misma solicitud el 4 y 24 de octubre del mismo año. Sin embargo, transcurridos los seis (6) meses a partir de la fecha de supresión, a través de la Resolución No. 0057 de 8 de febrero de 2002, se le reconoció y pagó la indemnización por no haber sido posible su incorporación en un cargo equivalente.

Ahora bien, la demandante no pide la nulidad de todos los actos administrativos enunciados anteriormente, sino que deprecia las siguientes pretensiones:

De forma principal: la Nulidad de los siguientes actos administrativos: Decreto 117 del 31 de julio de 2001 expedido por el Gobernador, mediante el cual se estableció la organización interna de la administración central del Departamento de Casanare; Decreto 118 de la misma fecha, expedido por la misma autoridad, mediante

el cual se suprimió y se estableció la nueva planta de personal de la administración central del mismo Departamento; Oficio DG 078 de 6 de agosto de 2001, mediante el cual se le comunicó a la actora el retiro del servicio por supresión del cargo de Profesional Universitario código 340 grado 06; y Resolución 0057 de 8 de febrero de 2002, por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago de una indemnización.

De forma subsidiaria: Nuevamente la nulidad del Oficio DG 078 de 6 de agosto de 2001 y de la Resolución 0057 de 8 de febrero de 2001; y además solicita *“se declare que se configuró el silencio administrativo negativo, al no haberle dado respuesta alguna a mi mandante, respecto a la incorporación dentro de los seis meses siguientes a la supresión del cargo.”* (fl. 4)

Frente a las pretensiones principales considera la Sala que son pasibles del control de legalidad los Decretos 117 y 118, así como la Resolución 0057, y no el Oficio DG 078 de 6 de agosto de 2001, que únicamente se limitó a informar lo resuelto en el decreto de modificación de la planta y la consecuencia jurídica que lo amparaba. La Sala estudiará la declaración que se solicita con respecto al silencio negativo y que se pide como pretensión subsidiaria, solo en el evento de que no prospere ninguna pretensión principal.

Los argumentos del recurso de apelación van encaminados a demostrar que la entidad con la expedición de los actos acusados transgredió normas superiores de carrera, incurrió en una falsa motivación y ejerció sus potestades con desvío de poder.

Si bien en el escrito introductorio del proceso el demandante alegó falta de competencia del Gobernador para expedir el Decreto 117 del 31 de julio de 2001, en el escrito de apelación no hace referencia alguna al respecto, razón por la cual en esta instancia la Sala queda relevada para pronunciarse sobre la legalidad que lo

ampara.

Desvío de poder:

De conformidad con lo expuesto en el acápite que, en esta providencia se tituló “*marco jurídico del caso*”, el desvío de poder frente a una supresión de cargos ocurre en el típico caso de la incorporación directa por corresponder a una decisión discrecional.

Recordemos que esta primera incorporación oficiosa tiene por objeto definir en concreto qué empleos han sido suprimidos ya que hace parte del proceso de reestructuración de la planta; que se hace en el mismo cargo que el empleado venía desempeñando o en cargo diferente pero siempre que habiendo cambiado de denominación o grado tenga las mismas funciones, teniendo solo derecho los titulares de los cargos no suprimidos, (incluidos los titulares de cargos distintos pero que conservan las mismas funciones)

Recordemos también que por lo general esta incorporación se concibe y se hace, después de proferidos tres actos: Un acto de contenido general y abstracto que modifica la estructura del ente, otro por el cual se suprime una planta de personal y se expide la nueva, y uno final de contenido particular y concreto que es el que en definitiva señala qué empleos son efectivamente suprimidos, identificando las personas que por tal razón deben retirarse y las personas que continuarán en los cargos subsistentes.

En el sub lite, el acto general y abstracto fue el precitado Decreto 117, expedido mediante facultades pro tempore asignadas al Gobernador del departamento quien determinó la estructura de la Administración Central; y el acto de supresión y el que estableció la nueva planta de personal fue el precitado Decreto 118, expedido por el mismo funcionario.

Pero el acto de incorporación de contenido particular y concreto que definió qué cargos fueron suprimidos y cuáles se conservaron, y singularizó qué empleados continuaron vinculados al servicio no se allegó al proceso, piensa la Sala, en razón a que no se pidió su nulidad, cuando este acto administrativo se relaciona directamente con el supuesto vicio de desviación de poder, ya que, se repite, es el que incorpora directamente y en forma oficiosa a los funcionarios a quienes no se les suprimió el empleo, seleccionándolos discrecionalmente en los casos de reducción de cargos iguales e incorporando a los empleados de carrera cuyos cargos habiendo variado de denominación o grado, conservaron las mismas

funciones, tal como lo prescribe el párrafo 1° del artículo 39 de la Ley 443 de 1.998.

Así las cosas, resulta imposible probar la desviación de poder que se alega.

Falsa motivación:

Se acusa que si bien se suprimieron empleos en la entidad, con posterioridad se celebraron numerosos contratos de prestación de servicios con profesionales que ostentaban las mismas calidades profesionales que la actora. Al respecto, considera la Sala que la prueba de la celebración de numerosos contratos de prestación de servicios no pueden nunca demostrar ni acreditar el vicio de falsa motivación alegado en la demanda.

El objetivo del control judicial de las actuaciones administrativas y específicamente de los actos administrativos debe ser concreto y eficiente, pero siempre en armonía con las normas legales que consagran el método que se debe seguir para cumplir con tal cometido. Dicho método, se puede decir, no es libre, por el contrario, es procesalizado.

La falsa motivación de los actos administrativos, como es obvio, se puede alegar mediante las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho dentro de las cuales fuerza demostrar una falsedad o insuficiencia de motivos en los cuales se fundó el o los actos acusados; estos vicios que afectan directamente la veracidad de la motivación ocurren necesariamente en la producción de acto hasta su expedición y no con posterioridad al mismo.

Lo anterior no significa que los daños producidos posterior a la expedición de los actos administrativos, no puedan ser resarcidos, por cuanto gracias a la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación cada vez se viene abriendo paso la tesis que permite utilizar la acción de reparación directa así medien actos administrativos, siempre y cuando no se pida o se alegue la nulidad de los mismos.

Ante tal panorama, tampoco se encuadra el vicio de falsa motivación que se alega, teniendo en cuenta que la motivación del acto de supresión se encuentra suficientemente explicada en el informe técnico previamente elaborado a la producción del acto (cuaderno No. 3 del expediente).

Violación de normas superiores de carrera administrativa.

Uno de los hechos relevantes que se alega para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos que negaron la posibilidad de la reincorporación de la demandante a la nueva planta es que existía en la misma cargos vacantes iguales o equivalentes, que fueron provistos con personas que no ostentaban ningún derecho de carrera por lo que fueron nombradas en provisionalidad.

Por ello, se cita como violadas, entre otras normas, el artículo 125 de la Constitución Política, y normas de la Ley 443 de 1998 y de los Decretos 1572 y 1567 del mismo año.

Siguiendo el mismo derrotero atrás señalado, se tiene que el típico caso en que se puede alegar violación de la Constitución y la ley en asuntos de supresión de cargos es cuando no se acata debidamente el procedimiento señalado en la normativa especial para la incorporación solicitada o la que comúnmente la denominan algunos como reincorporación.

Se puede deducir, de conformidad con lo expuesto anteriormente, que esta incorporación solicitada tiene por objeto reconocer un derecho que la ley otorga a los empleados de carrera retirados por supresión del empleo que optaron por reingresar a la administración en otro cargo, previa solicitud de los interesados.

Como este derecho de opción es reglamentado, la decisión de la administración no esta sujeta a discrecionalidad alguna, por eso se puede afirmar que tal decisión de incorporación es reglada.

Conforme a la Resolución No. 0057 del 8 de febrero de 2002 (fls. 96 y 97) - acto administrativo también acusado - la administración tomó la decisión de reconocer y pagar a la actora la indemnización que trata el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, por cuanto, tal y como se manifiesta en el mismo acto, no fue posible reincorporarla a la nueva planta de personal dentro de los seis meses siguientes a la fecha de supresión del cargo.

Puede constatar la Sala que a pesar de que la actora mediante oficio de

fecha del 10 de agosto de 2001, manifestó a la entidad su deseo de ser incorporada a la planta a un cargo equivalente, aquella nunca le concretó la existencia o no de algún cargo vacante para analizar su posible revinculación. Así lo demuestra la solicitud hecha por la ex funcionaria el 4 y 24 de octubre del 2001, e igualmente la última respuesta dada por el Gobernador el 19 del mismo mes y año cuando definitivamente le comunicó que la Administración Departamental se encontraba todavía en proceso de ajuste definitivo de su planta de personal en cuanto a la provisión de los cargos que aún se encontraban vacantes, por lo que *“una vez definida esta situación, la Administración Departamental le estará comunicando la decisión a tomar en su caso particular.*

Pues bien, de conformidad con las pruebas recaudadas y que reposan desde el folio 15 al 18 del cuaderno de pruebas se encuentran cuatro (4) certificaciones expedidas por la Directora de Talento Humano donde se prueba lo siguiente: Que en la planta global existían 32 cargos de Profesional Universitario, código 340, grado 06; que el señor OSWALDO LEON VALBUENA labora en provisionalidad desde el 19 de diciembre de 2001, desempeñando el cargo de Profesional Especializado Código 335 Grado 08 en la dirección de Investigación y Desarrollo Técnico Pedagógico de la Secretaría de educación y Cultura; que la señora LISETTE LEONOR MARTINEZ BOTIA labora en provisionalidad desde el 12 de febrero de 2002, desempeñando el cargo de Profesional Universitario Código 340 Grado 06 en la misma Secretaría; y que el señor SALVADOR HUMBERTO GONZALEZ PESCA labora en provisionalidad desde el 31 de diciembre de 2001, desempeñando el cargo de Profesional Universitario Código 340 Grado 05, en la Dirección de Política Sectorial en el Departamento Administrativo de Planeación.

Según la certificación que obra a folio 28 del expediente, la actora al momento de su retiro laboraba en la Dirección de Política Sectorial adscrita al Departamento Administrativo de Planeación. Con la expedición primero del Decreto 118, y posteriormente con la Resolución 1076 de 2001, por medio de la cual se distribuyó los cargos que conforman la nueva planta de personal en las diferentes dependencias de la Gobernación (fl. 82 vuelto) dicha dirección quedó conformada con los siguientes cargos: Un Director Técnico, Código 026, Grado 01; dos Profesionales Especializados Código 335, Grado 08; y un Profesional Universitario Código 340. Grado 05; éste último ocupado por el señor SALVADOR HUMBERTO GONZALEZ PESCA que labora en provisionalidad desde el 31 de diciembre de 2001.

Ahora bien, antes de la reestructuración de la entidad los requisitos mínimos exigidos para desempeñar el cargo de Profesional Universitario, Código 340, Grado 06 en esa Dirección Sectorial eran Título de formación universitaria o profesional en Ciencias Administrativas, Ciencias Económicas, Sociología, Arquitectura o Ingeniería con una experiencia profesional de dos años; requisitos éstos igualmente exigidos después de la reestructuración de la entidad para desempeñar el mismo cargo pero como Profesional Universitario, Código 340, Grado 05.

Las funciones de los dos empleos son los siguientes, tal cual el orden establecido en los Decretos 0044 de 1999 y 1075 del 31 de julio de 2001:

<p style="text-align: center;">Profesional</p> <p>Universitario Código 340 Grado 06 - Departamento de Planeación - Dirección de Política Sectorial - Antes de la supresión.</p>	<p style="text-align: center;">Profesional</p> <p>Universitario código 340 Grado 05 - Departamento de Planeación - Dirección de política sectorial- Después de la supresión.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Adelantar estudios socioeconómicos para apoyar los procesos de planeación en el departamento. 2. Consolidar información para la elaboración de planes, programas y proyectos. 3. Adelantar investigaciones y estudios sobre los programas de inversión departamental y colaborar en la elaboración del presupuesto plurianual de inversiones, en concordancia con los programas prioritarios contenidos en el plan de desarrollo. 4. Asistir a las diferentes dependencias departamentales en la elaboración de sus planes sectoriales de acción. 5. Colaborar con la oficina de control Interno en el diseño de los indicadores de gestión aplicables a las dependencias de la administración departamental. 6. Adelantar estudios de viabilidad para la creación de establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Departamento y sociedades de economía mixta. 7. Determinar los indicadores de resultados para la medición y evaluación de resultados y logros en los programas y proyectos en ejecución. 8. Estructurar bases de datos que contengan información relacionada con campos y sectores de la actividad social, económica, política, ambiental y de infraestructura del Departamento. 9. Asesorar a los municipios en la formulación y ejecución de sus planes de desarrollo y de sus presupuestos de inversión. 10. Efectuar estudios orientados a la 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adelantar estudios de racionalización administrativa y de acuerdo con los resultados, efectuar los ajustes y recomendaciones pertinentes. 2. Adelantar estudios de viabilidad para la creación de establecimientos públicos, entidades descentralizadas, empresas industriales o comerciales del Departamento y sociedades de economía mixta. 3. Adelantar estudios socioeconómicos para apoyar los procesos de planeación en el departamento. 4. Asesorar a los municipios en la formulación y ejecución de sus planes de desarrollo y de sus presupuestos de inversión. 5. Colaborar con la Dirección de talento Humano en la adecuación y actualización de los manuales de funciones y requisitos de los cargos. 6. Colaborar con la oficina de Control Interno en el diseño de los indicadores de gestión aplicables a las dependencias de la administración departamental. 7. Consolidar información para la elaboración de planes, programas y proyectos. 8. Determinar los indicadores de los resultados para la medición y evaluación de resultados y logros en los programas y proyectos en ejecución. 9. Efectuar estudios orientados a la implantación de métodos y procedimientos administrativos para todas las dependencias de la administración departamental, con el fin de apoyar el adelanto eficaz de los planes operacionales.

<p>implantación de métodos y procedimientos administrativos para todas las dependencias de la administración departamental, con el fin de apoyar el adelanto eficaz de los planes operacionales.</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Adelantar estudios de racionalización administrativa y, de acuerdo con los resultados, efectuar los ajustes y recomendaciones pertinentes. 12. Efectuar estudios sobre normalización de formatos e impresos. 13. Colaborar en la Dirección de Personal en la adecuación y actualización de los manuales de funciones. 14. Adelantar todos los estudios necesarios para la creación de entidades descentralizadas departamentales. 15. Llevar a cabo actividades tendientes a establecer los criterios, técnicas y procedimientos a seguir en la recopilación, revisión. Análisis y validación de cifras e índices de las actividades del departamento. 16. Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener un adecuado sistema de información estadística. 17. Las demás que le sean asignadas por el Director, acordes con la naturaleza del cargo. 	<ol style="list-style-type: none"> 10. Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener un adecuado sistema de información estadística 11. Estructurar bases de datos, que contengan información relacionada con campos y sectores de la actividad social, económica, política, ambiental de infraestructura del Departamento. 12. Formular estudios e investigaciones económicas y sociales que sean instrumento de apoyo al plan de Desarrollo y en la toma de ediciones. 13. Generar la información que permita adoptar decisiones sobre políticas de fomento sectorial y de planeación todos los niveles administrativos, conforme a la evolución de cada una de las áreas. 14. Identificar las necesidades de información estadísticas para la elaboración del plan de Desarrollo y demás estudios que debe ejecutar el Departamento Administrativo de planeación y demás entidades del Departamento. 15. Llevar a cabo actividades tendientes a establecer los criterios, técnicas y procedimientos a seguir en la recopilación, revisión, análisis, y validación de cifras e índices de las actividades del Departamento. 16. Propender por el mantenimiento del archivo documental, donde se encuentre almacenada toda la información que tiene que ver con la legislación de la planeación, así como de los planes de desarrollo de cada uno de los municipios del Departamento, como base para mejorar la generación de los planes, programas y proyectos. 17. Recopilar la información que refleje la gestión de la Gobernación. 18. Suministrar información macro-económica que sintetice la estructura y la dinámica de la economía del Departamento. 19. Las demás que le sean asignadas por el jefe inmediato, acordes con la naturaleza del cargo.
---	---

Sin mayor esfuerzo se puede establecer que las funciones descritas son las mismas, solo que el orden de enumeración que corresponde a las funciones del Profesional Universitario código 340 Grado 05, están contenidas en el orden de numeración de las funciones para el Profesional Universitario Código 340 Grado 06, así: el 1 en el 11, el 2 en el 6 y 14, el 3 en el 1, el 4 en el 9, el 5 en el 13, el 6 en el 5, el 7 en el 2, el 8 en el 7, el 9 en el 10 y 12, el 10 en el 16, el 11 en el 8, el 12 en el 3, el 13 en el 4, el 14 de nuevo en el 3, el 15 en el mismo orden, el 16 en el 17, el 17 de nuevo en el 2, el 18 de nuevo en el 1, y el 19 de nuevo en el 17.

Para mayor ilustración se puede ver así:

<p style="text-align: center;">Profesional</p> <p style="text-align: center;">Universitario Código 340 Grado</p>	<p style="text-align: center;">Profesional</p> <p style="text-align: center;">Universitario código 340 Grado</p>
--	--

<p>06 - Departamento de Planeación – Dirección de Política Sectorial - Antes de la supresión.</p>	<p>05 – Departamento de Planeación - Dirección de política sectorial- Después de la supresión.</p>
<p>11. Adelantar estudios de racionalización administrativa y, de acuerdo con los resultados, efectuar los ajustes y recomendaciones pertinentes.</p> <p>6. Adelantar estudios de viabilidad para la creación de establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Departamento y sociedades de economía mixta; y 14. Adelantar todos los estudios necesarios para la creación de entidades descentralizadas departamentales.</p> <p>1. Adelantar estudios socioeconómicos para apoyar los procesos de planeación en el departamento.</p> <p>9. Asesorar a los municipios en la formulación y ejecución de sus planes de desarrollo y de sus presupuestos de inversión.</p> <p>13. Colaborar en la Dirección de Personal en la adecuación y actualización de los manuales de funciones.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adelantar estudios de racionalización administrativa y de acuerdo con los resultados, efectuar los ajustes y recomendaciones pertinentes. 2. Adelantar estudios de viabilidad para la creación de establecimientos públicos, entidades descentralizadas, empresas industriales o comerciales del Departamento y sociedades de economía mixta. 3. Adelantar estudios socioeconómicos para apoyar los procesos del planeación en el departamento. 4. Asesorar a los municipios en la formulación y ejecución de sus planes de desarrollo y de sus presupuestos de inversión. 5. Colaborar con la Dirección de talento Humano en la adecuación y actualización de los manuales de funciones y requisitos de los cargos. 6. Colaborar con la oficina de Control Interno en el diseño de los indicadores de gestión aplicables a las dependencias de la administración departamental. 7. Consolidar información para la elaboración de planes, programas y proyectos. 8. Determinar los indicadores de los resultados para la medición y evaluación de resultados y logros en los programas y proyectos en ejecución. 9. Efectuar estudios orientados a la implantación de métodos y procedimientos administrativos para todas las dependencias de la administración departamental, con el fin de apoyar el adelanto eficaz de los planes operacionales. 10. Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener un adecuado sistema de información estadística 11. Estructurar bases de datos, que contengan información relacionada con campos y sectores de la actividad social, económica, política, ambiental de infraestructura del Departamento. 12. Formular estudios e investigaciones económicas y sociales que sean instrumento de apoyo al plan de Desarrollo y en la toma de ediciones. 13. Generar la información que permita adoptar decisiones sobre políticas de fomento sectorial y de planeación todos los niveles administrativos, conforme a la evolución de cada una de las áreas. 14. Identificar las necesidades de información estadísticas para la elaboración del plan de Desarrollo y demás estudios que debe ejecutar el Departamento Administrativo de planeación y demás entidades del Departamento. 15. Llevar a cabo actividades tendientes a

<p>5. Colaborar con la oficina de control Interno en el diseño se los indicadores de gestión aplicables a las dependencias de la administración departamental.</p> <p>2. Consolidar información para la elaboración de planes, programas y proyectos.</p> <p>7. Determinar los indicadores de resultados para la medición y evaluación de resultados y logros en los programas y proyectos en ejecución.</p> <p>10. Efectuar estudios orientados a la implantación de métodos y procedimientos administrativos para todas las dependencias de la administración departamental, con el fin de apoyar el adelanto eficaz de los planes operacionales; y</p> <p>12. Efectuar estudios sobre normalización de formatos e impresos.</p> <p>16. Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener un adecuado sistema de información estadística.</p> <p>8. Estructurar bases de datos que contengan información relacionada con campos y sectores de la actividad social, económica, política, ambiental y de infraestructura del Departamento.</p> <p>3 Adelantar investigaciones y estudios sobre los</p>	<p>establecer los criterios, técnicas y procedimientos a seguir en la recopilación, revisión, análisis, y validación de cifras e índices de las actividades del Departamento.</p> <p>16. Propender por el mantenimiento del archivo documental, donde se encuentre almacenada toda la información que tiene que ver con la legislación de la planeación, así como de los planes de desarrollo de cada uno de los municipios del Departamento, como base para mejorar la generación de los planes, programas y proyectos.</p> <p>17. Recopilar la información que refleje la gestión de la Gobernación.</p> <p>18. Suministrar información macro-económica que sintetice la estructura y la dinámica de la economía del Departamento.</p> <p>19. Las demás que le sean asignadas por el jefe inmediato, acordes con la naturaleza del cargo.</p>
--	---

programas de inversión departamental y colaborar en la elaboración del presupuesto plurianual de inversiones, en concordancia con los programas prioritarios contenidos en el plan de desarrollo.

4. Asistir a las diferentes dependencias departamentales en la elaboración de sus planes sectoriales de acción.

3 Adelantar investigaciones y estudios sobre los programas de inversión departamental y colaborar en la elaboración del presupuesto plurianual de inversiones, en concordancia con los programas prioritarios contenidos en el plan de desarrollo.

15. Llevar a cabo actividades tendientes a establecer los criterios, técnicas y procedimientos a seguir en la recopilación, revisión. Análisis y validación de cifras e índices de las actividades del departamento.

17. Las demás que le sean asignadas por el Director, acordes con la naturaleza del cargo.

2. Consolidar información para la elaboración de planes, programas y proyectos; y 16. 16.

<p>Establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener un adecuado sistema de información estadística.</p> <p>1. Adelantar estudios socioeconómicos para apoyar los procesos de planeación en el departamento.</p> <p>17. Las demás que le sean asignadas por el Director, acordes con la naturaleza del cargo.</p>	
---	--

Así entonces, se demuestra que a pesar de que la Administración arguya la supresión efectiva del cargo de Profesional Universitario Código 340, Grado 06 en la Dirección Sectorial del Departamento de Planeación, lo cierto fue que hubo un cambio de denominación del cargo, pues las funciones, como ya se demostró, continuaron incólumes.

Revisado el estudio técnico que dio origen a la reestructuración departamental del 31 de julio de 2001, no encuentra la Sala ninguna recomendación específica para cambiar el grado respecto del Profesional universitario asignado a la Dirección sectorial del Departamento Administrativo de Planeación, luego al no haber justificación alguna, no comprende la Sala porque la actora habiendo ingresado mediante concurso de meritos para ejercer dichas funciones y habiendo sido evaluada satisfactoriamente en su cargo, no continuó prestando sus servicios profesionales, a cambio de preferir al señor SALVADOR HUMBERTO GONZALEZ PESCA con el agravante que él no venía laborando en la entidad y que no se encontraba en carrera administrativa.

Si bien la administración tenía la discrecionalidad en principio de escoger a otro empleado de carrera para ocupar ese cargo con diferente denominación debido a la reducción de empleos, sí tenía la obligación en esta segunda incorporación solicitada de incorporar a la demandante, pues ella venía ejerciendo esas funciones y tenía los requisitos para desempeñar el mismo.

Dicha actuación violenta de manera grosera el artículo 125 de la Constitución Política, que propende por lograr que en la mayoría de los empleos en las entidades del Estado sean provistos por personas que estén dentro de la carrera administrativa para salvaguardar la buena prestación del servicio. Así mismo, se transgredió los artículos 39 y siguientes de la Ley 443 de 1998, y demás normas concordantes.

En consecuencia, habiendo constatado el hecho relevante que desvirtúa la presunción de legalidad del acto que negó la posibilidad de reincorporar a la demandante a la nueva planta del Departamento de Casanare se revocará la sentencia que denegó las pretensiones de la demanda.

Sin embargo, no se declarará la inexistencia de solución de continuidad, por cuanto no se probó el vicio de nulidad alegado contra el acto de supresión del cargo, ni contra la incorporación oficiosa, sino contra el acto que le negó la posibilidad de la incorporación solicitada por la actora. Teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, la Sala se abstendrá de condenar en las costas del proceso a la parte vencida.

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

FALLA

REVOCASE la sentencia del diecisiete (17) de noviembre de dos mil cinco (2005), proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare que denegó las súplicas de la demanda dentro del proceso promovido por la señora LIBIA SORAIDA TRIANA AVELLONEDA. Y en su lugar, SE DISPONE:

1. DENIEGASE la nulidad del Decreto Departamental 117 del 31 de julio de 2001, que estableció la organización interna de la Administración Central.

2. DENIEGASE la nulidad Decreto Departamental 118 del 31 de julio de 2001, por medio del cual se suprimió y se estableció una nueva planta de personal.

3. Se INHIBE la Sala para conocer del Oficio DG 078, de 6 de agosto

de 2001, suscrito por la Directora de Talento Humano del departamento, por ser una acto de comunicación.

4. DECLARASE la nulidad de la Resolución No. 0057 del 8 de febrero de 2002, expedido por el Gobernador de Casanare, por medio del negó la incorporación que solicitó la demandante a la nueva planta de personal y por la cual reconoció una indemnización.

5. CONDENASE al Departamento del Casanare a reincorporar a la demandante al cargo que ocupaba u otro equivalente a partir del 8 de febrero de 2002, fecha en la cual debió ser reincorporada y a pagarle todos los emolumentos dejados de percibir desde esa fecha hasta que opere el reintegro.

6. De la suma que resulte se descontará, indexado, el valor recibido por ella por concepto de indemnización por supresión del cargo y las demás sumas que hubieren devengado en entidades públicas durante el tiempo en que estuvieron desvinculados del Departamento.

7. Las sumas a pagar se actualizarán de conformidad con la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

en la que el valor presente ® se determina multiplicando el valor histórico (RH) que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de salarios y prestaciones sociales desde la fecha de su desvinculación, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente a la fecha de pago de cada mensualidad, teniendo en cuenta los aumentos salariales producidos o decretados durante dicho periodo.

8. La entidad condenada y dará aplicación, para el cumplimiento de esta sentencia, a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

COPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.

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

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN JAIME MORENO GARCIA

ALFONSO VARGAS RINCON

Rad. No.85001-23-31-000-2002-00158-01(0395-06)

Actor: LIBIA SORAIDA TRIANA AVELLANEDA