



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja  
*Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co*

Tunja, treinta y uno (31) de Octubre de dos mil dieciséis (2016)

**DEMANDANTE:** LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE BOYACA  
**RADICACIÓN:** 150002331000 2002 01833 00  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Agotados los ritos propios de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, profiere el Despacho sentencia de primera instancia, al tenor de lo dispuesto en los Arts. 170 del C.C.A. y 304 del C.P.C.

### I. ANTECEDENTES

El señor LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ, por intermedio de apoderado judicial, acude a esta jurisdicción para instaurar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a los preceptos del artículo 85 del C.C.A., contra el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, para que dentro de sentencia que haga tránsito a cosa juzgada material, se acojan las siguientes:

#### A. DECLARACIONES Y CONDENAS

Solicita declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- El Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001, suscrito por el Gobernador (e) del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, por medio del cual se estableció la planta de personal de la Administración Central de esa entidad territorial, por considerar que en ella se no se observaron los requisitos y condiciones establecidas en la Ley 443 de 1998, en la ley 617 de 2000 y sus decretos reglamentarios, incurriendo en desviación de poder, al suprimir de la planta de personal todos los cargos o empleos, entre ellos, el del propio Gobernador y el relativo a la parte actora, Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 08.
- Memorandos de 27 de diciembre de 2001, suscritos por el Director de Talento Humano de la Gobernación del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, notificada el 28 de diciembre de 2001, comunicación que en su sentir adolecen de varios vicios de nulidad.



A título de restablecimiento del derecho, solicita tengan como subsidiaria de las declaraciones las siguientes pretensiones, conforme al escrito obrante a folio 48 del plenario, se condene a la Entidad demandada a (i) Ordenar su reintegro a un cargo de igual o superior categoría y salario al que desempeñaba, o subsidiariamente, reconocerle el pago de la indemnización total e íntegra de que trata la Ley 443 de 1998; (ii) se indemnicen los perjuicios causados con las decisiones demandadas, mediante el pago de los sueldos y demás factores salariales que hubiere podido recibir en caso de no haber sido despojado de su derecho a permanecer en el cargo, cantidades que deben indexarse y sobre el total aplicar los intereses moratorios correspondientes a la tasa más alta permitida por la Ley; (iii) Disponer que no hubo solución de continuidad en el servicio, desde la fecha de su desvinculación hasta la que sea reintegrado; (iv) Pagar la totalidad del sueldo devengado hasta el 31 de diciembre de 2001, e inclusive, hasta la fecha en que se realizó la entrega de documentos y elementos que la parte demandante tenía bajo su responsabilidad, actualizando su valor y aplicando los intereses moratorios correspondientes a la tasa más alta permitida por la ley, así como la sanción moratoria por el no pago total, íntegro y oportuno de los emolumentos salariales; (v) Cancen las prestaciones sociales teniendo en cuenta para ello todos los factores salariales, incluyendo las vacaciones a que legalmente tiene y tenía derecho

Así mismo solicita, que la Entidad demandada (i. Pague la indemnización moratoria por las peticiones efectuadas en precedencia; (ii) De cumplimiento a la sentencia dentro del término señalado en el art. 176 y 177 del C.C.A.; (iii) Reparar el daño moral padecido por la parte actora y su familia; y (iv) se condene a la demandada al pago de las costas del proceso.

## **B. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Indica que el actor fue vinculado como servidor público del Departamento de Boyacá el 1 de junio de 1989, y que desde entonces desempeñó sus funciones con eficiencia y eficacia, hasta cuando fue desvinculado del cargo que ocupaba, a través de un simple memorando, teniéndose como vigente la relación laboral hasta el 31 de diciembre de 2001, fecha en que tuvo conocimiento de su desvinculación, e inclusive hasta el día que entregó su cargo.

Aduce que con fundamento en la Ley 617 de 2000 y en los Decretos 1572 y 2504 de 1998, reglamentarios de la Ley 443 de 1998, a través del Decreto 1844 de 2001,



se dispuso modificar la planta de personal del Departamento de Boyacá, para suprimir, entre otros, el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, que venía desempeñando el demandante, el cual a su juicio adolece de irregularidades.

Afirma que el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, sin competencia, por no ser el nominador de la entidad territorial, mediante unos simples memorandos calendados el 27 de Diciembre de 2001, decidió desvincular del servicio a la demandante, invocando el Decreto 1844 del 21 de Diciembre de 2001, mediante el cual se determinó una planta de personal, pero que no decidió sobre la situación laboral de los servidores públicos.

Resalta que la actuación de la administración en la que se desvincula del servicio al demandante, es irregular mediando razones tales como, i) la ausencia de motivación en necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución; ii) la inexistencia de un procedimiento objetivo y técnico para seleccionar a los servidores con mayor mérito para permanecer en el servicio (iii) el incumplimiento de los requisitos en la elaboración de los estudios técnicos, documentos que además, no fueron puestos en conocimiento, ni contaron con la participación de los afectados; iv) la vulneración de la garantía del fuero circunstancial; v) el desconocimiento de la Directiva Presidencial, según la cual, tres meses antes de las elecciones de Marzo de 2002, quedaba prohibido a las entidades nacionales o territoriales efectuar reformas administrativas a la planta de personal y efectuar despidos, lo que denota una desviación de poder, vi) la ausencia de participación efectiva de la clase trabajadora y de la organización sindical; vii) la violación de la igualdad de oportunidades a los servidores para acceder al servicio en virtud del mérito, puesto que las incorporaciones a la nueva planta de personal se efectuaron de manera arbitraria y sin parámetros de evaluación y análisis, y sin establecer ninguna referencia de selección de personal; viii) no se incluyó en el proceso de reforma un plan de contingencia para la readaptación y reinserción laboral de los servidores que resultaron desvinculados; ix) la demandada celebró contratos para la prestación de varios servicios con empleados desvinculados y con algunas asociaciones o empresas, demostrándose así la existencia de necesidad del servicio, implicando que no debieron suprimirse los empleos y



x) el proceso de reestructuración no cumplió con la finalidad de reducir gastos de funcionamiento; la reforma buscó perjudicar al Sindicato Nacional de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de las Gobernaciones de Colombia, Subdirectiva Seccional Boyacá "SINTRAGOBERNACIONES".

Manifiesta que el la accionante se caracterizó por ser un excelente servidor público, ya que de otra manera no puede ser explicado que permaneció en el ejercicio de sus funciones entre el 1 de junio de 1989 al 31 de diciembre de 2001, de manera continua e ininterrumpida, funciones que desarrolló de manera diligente, eficaz y honesta.

### **C. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

**De orden Constitucional:** El preámbulo y los artículos 2, 13, 25, 29, 39, 53, 121 al 125 y 209.

**De orden Legal:** Artículos 1, 9, 12, 13, 21 y 130 del Código Sustantivo del Trabajo; Leyes 443 de 1998, 617 de 2000, 82 de 1988, aprobatoria del Convenio 159 de la O.I.T., Decretos 2400 de 1968; Artículo 107 del Decreto 1950 de 1973; Decreto 797 de 1949; Artículo 25 del Decreto Ley 2351 de 1965, 147 del Decreto 1572 de 1998; Artículo 118 del Código de Procedimiento Laboral; artículo 15 de la Ley 27 de 1992, Ley 15 de 1972; Artículos 1492, 1602, 1613, 1614, 1615 del Código Civil y Artículos 36, 62, 83, 84, 85, 132, 135, 136, 149, 168, 176, 177, 178, 179, 206, 267 del Código Contencioso Administrativo.

Indica que ante la declaratoria de inexecutable del párrafo del artículo 41 de la Ley 443 de 1998, se hacía imperiosa y necesaria la participación directa, activa y amplia de la Comisión de Personal del Departamento como miembro del Sistema Nacional de la Carrera Administrativa y la Función Pública, en un proceso de trascendencia para los servidores del Ente Territorial. Agrega que la aplicación de la planta adoptada resulta alejada de la Constitución, la ley y de los procedimientos administrativos en materia de personal, pues no se determinó un procedimiento objetivo y técnico para seleccionar a los empleados que continuaron vinculados al servicio acatando los principios fijados de igualdad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, por ello se incurre en la adopción de un mecanismo ilegal, oscuro y tendido de alta dosis de subjetividad.



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*  
Rad: 15001-233-10-00-2002-0183-00  
SENTENCIA

Considera que la Administración del Departamento de Boyacá no tuvo en cuenta los requisitos exigidos por la mencionada Ley, no persiguió los fines trascendentales a él asignados por la Constitución Política y no tuvo en cuenta las Leyes 443 de 1998 y 617 de 2000, ni sus Decretos reglamentarios, como se puede corroborar con la inexistencia de un plan de retiro que cumple una doble función: determinar el procedimiento de selección de personal de una parte y de otra, valorar los costos cuantitativos y cualitativos de la desvinculación del personal, herramienta fundamental para efectuar el análisis financiero para poder determinar las necesidades de recursos, la tasa interna del retorno al programa, entre otros.

De otra parte, expresa que los actos administrativos demandados no ostentan la motivación requerida por el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, y que para la desvinculación del servicio no medió acto administrativo explícito de terminación de la relación laboral sino que se acudió a un simple memorando escrito suscrito por persona distinta del nominador y por tanto incompetente, desconociéndose entonces, la garantía del debido proceso consagrada en el Artículo 29 Superior; resalta que es evidente el desacato de la Constitución y la Ley, pues los servidores públicos en carrera administrativa tienen derechos especiales que implican que su desvinculación constituye una actuación reglada, recalcando además, que cuando se encuentra en curso un proceso de negociación sobre un pliego de peticiones, tanto los afiliados, como los no afiliados al respectivo sindicato, gozan del fuero circunstancial, y por tanto, para retirarlos del servicio debe previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente, obligación que se aplica en los casos de reestructuración de entidades administrativas y territoriales, habida cuenta de que, por una parte, la ley no dispone lo contrario, y por otra, la garantía reconocida en el artículo 39 Superior se extiende a los servidores públicos, razón por la cual, según su dicho, como en este caso no se obtuvo la aludida autorización, el despido es ilegal y en consecuencia, se encuentra viciado de nulidad, más aún, cuando los actos atacados fueron expedidos con el desconocimiento de los postulados contenidos en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, pues no se fundamentaron en estudios técnicos que demostraran la necesidad del servicio o la modernización de la administración, y tampoco fueron motivados de manera expresa constituyéndose un indicio grave de la existencia de desviación de poder por cuanto se infiere que los fines perseguidos fueron distintos a los mencionados.



## II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 26 de abril de 2002 (f.45 vto.). Mediante proveído de fecha 3 de diciembre de 2003 se admite la demanda (f.63), en donde se ordenó la correspondiente notificación personal a la parte demandada DEPARTAMENTO DE BOYACÁ. Se fijó en lista por el término legal de diez (10) días, desde el 18 de mayo de 2004 hasta el 1 de junio del mismo año, (f. 70 y 93), contestándose la demanda por parte de la accionada, dentro de tal término (fls.79-924). Posteriormente, por auto del 20 de abril de 2005, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes (fs. 94-96). Mediante auto de fecha 9 de noviembre de 2006, se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión (f.703 cuaderno 2).

## III: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La apoderada de la parte accionada DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, contestó la demanda en los siguientes términos (fls. 79-92):

Se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, mediante el cual se suprimió una planta de personal y se crea otra, constituye un acto administrativo que contiene el ejercicio o potestad del señor Gobernador para organizar y estructurar las dependencias a su cargo, tal y como lo prevé la propia Constitución Política, la ley y conforme a las facultades delegadas por la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza 018 de 2001.

Señala que el memorando expedido por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, solo perfecciona la voluntad de la administración contenida en actos administrativos diversos, y en cuanto a la solicitud de condenas, indicó que no son procedentes teniendo en cuenta que están fundamentadas en la presunta contrariedad de los actos acusados frente a la Constitución y la Ley, pero esta situación va a ser demostrada infundada por la entidad que representa.

Como razones de su defensa, indicó que la facultad de la administración pública de suprimir cargos se encuentra cimentada en la propia Carta Política (artículos 300-7 y 313-10) por lo que se convierte en imperativo categórico cuando las circunstancias y la fuerza de la realidad lo hace necesario, por lo que han sido promulgadas leyes como la 27 de 1992, la 443 de 1998, los Decretos 1567 -1572 de



1998, y en lo territorial una serie de ordenanzas y acuerdos tendientes dar solución a una realidad que identifica a la administración pública en todos sus órdenes como la materialización de despilfarro, corrupción, ineficacia y hasta la anarquía.

Añade que en el presente debate de legalidad la parte demandante reconoce y acepta el procedimiento seguido por el Gobernador de Boyacá en la reforma de la planta de personal, en tanto no se manifiesta en contra de las facultades concedidas al señor Gobernador por parte de la Asamblea Departamental y tampoco respecto de su potestad para reformar la administración a su cargo; no obstante, señaló que no sucede lo mismo con los aspectos de tipo subjetivo que orientaron la reforma, centrando la discusión en aspectos relativos a las motivaciones que precedieron la expedición de los actos administrativos demandados, invocando una presunta desviación de poder, falta de motivación y violación de normas superiores, recayendo el debate en determinar si los procedimientos adelantados por la Gobernación de Boyacá, se ajustaron a las previsiones contenidas en normas como la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios, para lo cual deberán tenerse en cuenta, el estudio técnico y financiero correspondiente, los procesos de evaluación de la hojas de vida y sus resultados, así como las pautas y criterios que orientaron la reforma.

Alega que el volumen de la planta de personal suprimida desbordaba los límites de los techos presupuestales exigidos en la ley, pero que mucho más evidente resultó la necesidad de purgar una entidad robustecida históricamente por convertirse en el fortín burocrático de los detentadores del poder de turno, cuyas consecuencias fueron determinantes para la producción de la reforma hoy demandada.

Hizo referencia a que al haberse adoptado como uno de los criterios orientadores de la reestructuración administrativa del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, la profesionalización de la entidad, y de los 391 cargos de Auxiliares Administrativos en sus diferentes grados, fueron reducidos hasta 90 en la nueva planta, además, y en el caso de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, de 3 cargos, no queda ninguno, lo que denota que la reducción fue del cien por ciento (100%).

Advirtió que el pliego de peticiones presentado por el Sindicato de Trabajadores-SINTRAGOBERNACIONES se le dio el trámite de un derecho de petición, de tal manera que no se siguió el procedimiento de convención colectiva, toda vez en los parámetros constitucionales presentado el pliego de peticiones, la administración



como autoridad territorial fija unilateralmente las condiciones de empleo, ciñéndose a la ley, ordenanzas y acuerdos

Como única excepción formuló la de *"inexistencia de las causales de nulidad invocadas"*, replicando que los argumentos de hecho y derecho esgrimidos por la parte actora, no alcanzan a establecer la ocurrencia de alguna causal que justifique la declaratoria de nulidad que se solicita por los actos demandados, pues en el proceso adelantado por la Gobernación de Boyacá se observó plenamente la normatividad constitucional y legal vigente para la época y se soportó en los resultados arrojados por un cuidadoso estudio técnico y económico que se desarrolló dentro de los criterios de objetividad e imparcialidad, además, que de la normatividad que se estima violada se desprende que la facultad de suprimir empleos y la indemnización que cubre los perjuicios que se causaron, son compatibles entre sí.

### III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro de la oportunidad concedida para el efecto, la parte demandante se pronunciaron en los siguientes términos: (f. 805)

Indica que está demostrado que la parte demandante renuente en allegar las pruebas que fueron decretadas, por lo que solicita aplicar las consecuencias procesales, probatorias y sustanciales en el Código de Procedimiento Civil, como en el C.G.P., por su actuar desleal, y se remita copia de lo actuado a la Fiscalía General de la Nación, para que investigue el *"posible fraude a resolución judicial en que incurrieron, entre otros ilícitos"* (f. 805), refiere que el no aplicar las sanciones se traduce en que la misma justicia tutela que el propio Estado se burle de ella y sus decisiones.

De otro lado, manifiesta que reitera los argumentos de la demanda y solicita al señor juez observar lo previsto en el artículo 55 de la Ley 270 de 1996 que impone *"las sentencias judiciales deberán referirse a todos los hechos y asuntos planteados en el proceso"* (f. 805).

El **Ministerio Público** guardó silencio en esta etapa procesal.





#### IV. CONSIDERACIONES

Transcurrido en legal forma el trámite del proceso ordinario, se establece que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, por lo que se procede a proferir decisión de fondo en el asunto objeto de *litis*.

##### A. PROBLEMAS JURÍDICOS

La controversia en el caso de autos se contrae a determinar la legalidad, a la luz de los cargos de nulidad propuestos por quien demanda, de i) Del Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001; *“Por el cual se establece la Planta de Personal de la Administración Central del Departamento de Boyacá y se dictan otras disposiciones”*; y ii) la decisión administrativa contenida en los memorandos de 27 de diciembre de 2001, emitida por el Director de Talento Humano del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, mediante el cual se comunicó la supresión del cargo desempeñado por el actor, en virtud del Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001. Adicionalmente es necesario establecer, si iii) ¿Se encuentra probado que el estudio técnico que sirvió de base para la restructuración de la planta de personal del Departamento de Boyacá no cumplió con los requisitos que se exigen para su elaboración?; iv) ¿La elaboración de un programa de adaptación laboral para los empleados desvinculados con ocasión de la supresión de sus cargos es un requisito para poder llevar a cabo restructuraciones de plantas de personal de la administración pública?; v) ¿Goza el actora de un fuero circunstancial que impedía su retiro del Ente departamental, con ocasión de la supresión del cargo que ocupaba?.

De prosperar la nulidad propuesta, habrá de establecerse si el actor tiene derecho a ser reintegrada al cargo que venía desempeñando o a uno de igual o superior categoría en la planta de personal del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, y a que se le paguen los salarios y demás factores dejados de percibir desde el momento en que se verificó su retiro y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, declarando que no existió solución de continuidad.

De la interpretación de los actos procesales de introducción y contradicción, el Despacho a concreta las tesis argumentativas del caso, desplegadas por las partes, para dirimir el objeto de la *litis*, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:



- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandante.**

*Manifiesta que con fundamento en la Ley 617 de 2000 y en los Decretos 1572 y 2504 de 1998, reglamentarios de la Ley 443 de 1998, a través del Decreto 1844 de 2001, se dispuso modificar la planta de personal del Departamento de Boyacá, para suprimir, entre otros, el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, que venía desempeñando el demandante, el cual a su juicio adolece de irregularidades.*

*Afirma que el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, sin competencia, por no ser el nominador de la entidad territorial, mediante tres simples memorandos calendados el 27 de Diciembre de 2001, decidió desvincular del servicio al demandante, invocando el Decreto 1844 del 21 de Diciembre de 2001, mediante el cual se determinó una planta de personal, pero que no decidió sobre la situación laboral de los servidores públicos.*

*Resalta que la actuación de la administración en la que se desvincula del servicio a la demandante, es irregular mediando razones tales como i) la ausencia de motivación en necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución; ii) la inexistencia de un procedimiento objetivo y técnico para seleccionar a los servidores con mayor mérito para permanecer en el servicio (iii) el incumplimiento de los requisitos en la elaboración de los estudios técnicos, documentos que además, no fueron puestos en conocimiento, ni contaron con la participación de los afectados; iv) la vulneración de la garantía del fuero circunstancial; v) el desconocimiento de la Directiva Presidencial, según la cual, tres meses antes de las elecciones de Marzo de 2002, quedaba prohibido a las entidades nacionales o territoriales efectuar reformas administrativas a la planta de personal y efectuar despidos; vi) la ausencia de participación efectiva de la clase trabajadora y de la organización sindical; vii) la violación de la igualdad de oportunidades a los servidores para acceder al servicio en virtud del mérito, puesto que las incorporaciones a la nueva planta de personal se efectuaron de manera arbitraria y sin parámetros de evaluación y análisis, y sin establecer ninguna referencia de selección de personal; viii) no se incluyó en el proceso de reforma un plan de contingencia para la readaptación y reinserción laboral de los servidores que resultaron desvinculados; ix) la demandada celebró contratos para la prestación de varios servicios con empleados desvinculados y con algunas asociaciones o empresas, demostrándose así la existencia de necesidad del servicio, implicando que no debieron suprimirse los empleos y x) el proceso de reestructuración no cumplió con la finalidad de reducir gastos de funcionamiento; la reforma buscó perjudicar al SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PUBLICOS DE LAS GOBERNACIONES DE COLOMBIA, SUBDIRECTIVA SECCIONAL BOYACÁ "SINTRAGOBERNACIONES".*

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandada DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.**

*Solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda, argumentando que el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, mediante el cual se suprimió una planta de personal y se crea otra, constituye un acto administrativo que contiene el ejercicio o potestad del señor Gobernador para organizar y estructurar las dependencias a su cargo, tal y como lo prevé la propia Constitución Política, la ley y conforme a las facultades delegadas por la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza 018 de 2001, señalando que el memorando expedido por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, solo perfecciona la voluntad de la administración contenida en actos administrativos diversos, y en cuanto a la solicitud de condenas, indicó que no son procedentes teniendo en cuenta que están fundamentadas en la presunta contrariedad de los actos acusados frente*



a la Constitución y la Ley, pero esta situación va a ser demostrada infundada por la entidad que representa.

Como razones de su defensa, indicó que la facultad de la administración pública de suprimir cargos se encuentra cimentada en la propia Carta Política (artículos 300-7 y 313-10) por lo que se convierte en imperativo categórico cuando las circunstancias y la fuerza de la realidad lo hace necesario, por lo que han sido promulgadas leyes como la 27 de 1992, la 443 de 1998, los Decretos 1567 -1572 de 1998, y en lo territorial una serie de ordenanzas y acuerdos tendientes dar solución a una realidad que identifica a la administración pública en todos sus órdenes como la materialización de despilfarro, corrupción, ineficacia y hasta la anarquía, añadiendo que en el presente debate de legalidad la parte demandante reconoce y acepta el procedimiento seguido por el Gobernador de Boyacá en la reforma de la planta de personal, en tanto no se manifiesta en contra de las facultades concedidas al señor Gobernador por parte de la Asamblea Departamental y tampoco respecto de su potestad para reformar la administración a su cargo; no obstante, señaló que no sucede lo mismo con los aspectos de tipo subjetivo que orientaron la reforma, centrando la discusión en aspectos relativos a las motivaciones que precedieron la expedición de los actos administrativos demandados, invocando una presunta desviación de poder, falta de motivación y violación de normas superiores, recayendo el debate en determinar si los procedimientos adelantados por la Gobernación de Boyacá, se ajustaron a las previsiones contenidas en normas como la Ley 443 de 1998 y sus Decretos Reglamentarios, para lo cual deberán tenerse en cuenta, el estudio técnico y financiero correspondiente, los procesos de evaluación de la hojas de vida y sus resultados, así como las pautas y criterios que orientaron la reforma.

Como única excepción formuló la de "inexistencia de las causales de nulidad invocadas", replicando que los argumentos de hecho y derecho esgrimidos por la parte actora, no alcanzan a establecer la ocurrencia de alguna causal que justifique la declaratoria de nulidad que se solicita por los actos demandados, pues en el proceso adelantado por la Gobernación de Boyacá se observó plenamente la normatividad constitucional y legal vigente para la época y se soportó en los resultados arrojados por un cuidadoso estudio técnico y económico que se desarrolló dentro de los criterios de objetividad e imparcialidad, además, que de la normatividad que se estima violada se desprende que la facultad de suprimir empleos y la indemnización que cubre los perjuicios que se causaron, son compatibles entre sí.

• **Tesis argumentativa propuesta por el Despacho.**

No fue desvirtuada la presunción de legalidad que recae sobre el Decreto 1844 de 2001 "Por el cual se establece la Planta de Personal de la Administración Central del Departamento de Boyacá y se dictan otras disposiciones", expedido por el Gobernador del Departamento de Boyacá, y del Oficio del 27 de diciembre de 2001 a través del cual se comunicó al actor el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 08 que venía desempeñando el actor había sido suprimido, como quiera que se verificó que los mismos se efectuaron en los términos de la Ley 443 de 1998, y sus decretos reglamentarios vigentes para la fecha del proceso de reestructuración surtido, además que:

i) El Director de Talento Humano del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, en voces del artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, era la autoridad legalmente facultada para emitir los actos de comunicación de la supresión de cargos ocupados en carrera administrativa dentro de dicha entidad, máxime cuando a través de él se está ejecutando la voluntad de la administración departamental, contenida en el acto administrativo definitivo contenido en el Decreto 1844 de 2001, expedido por el Gobernador de Boyacá, y

ii) Los tres (3) cargos de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8 existentes en la planta de personal del de la Administración Central del Departamento de Boyacá, fueron suprimidos en el



*numeral primero del Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001 y en la nueva planta de personal no subsistió ningún cargo de igual denominación y categoría. Así mismo se acreditó con la Resolución No. 000228 del 17 de enero de 2002 a través de la cual se le reconoce e pago de la indemnización de que trata el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998, que el señor Luis Afranio Murillo Cruz, no se manifestó respecto de optar por el tratamiento preferencial para ser incorporado en cargo equivalente al suprimido en la nueva planta de personal de la Gobernación de Boyacá; por lo que la Administración procedió a reconocer la indemnización de que trata el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998 por supresión del cargo.*

## **B. DE LO PROBADO EN EL PROCESO**

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se tendrán como prueba legalmente recaudada y allegada a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en su conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- Copia del Decreto No. 1844 de 21 de diciembre de 2001, “*Por el cual se establece la planta de personal de la Administración Central del Departamento de Boyacá y se dictan otras disposiciones*”, a través del cual suprimidos, entre otros, un total de 26 cargos de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, uno de los cuales era desempeñado por el Luis Afranio Murillo Cruz (fls.2-8, 53-59 y 734-740).
- Copia auténtica de la comunicación del 27 de diciembre de 2001, dirigida al señor Luis Afranio Murillo Cruz, en su calidad de Auxiliar Administrativo Código 550 grado 8, suscrita por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá. (fl. 9 y 52)
- Copia de la Resolución No. 000228 del 17 de enero de 2002, por el cual se reconoce el pago de la indemnización contenida en el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998 por la supresión del cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, que desempeño hasta el 30 de diciembre de 2001. (fl. 75-76).
- Oficio OFI07-8851 DOJ-1300 del 10 de abril de 2007, expedida por el Director del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, a través del cual remite la Directiva Presidencial No. 08 del 24 de diciembre de 2007. (f.132)
- Copia auténtica de la Directiva Presidencial No. 08 de 24 de diciembre de 2001, por medio de la cual se dispusieron las medidas garantes de los comicios



electorales de marzo de 2002. (fls.133-135 y 137-139).

- Certificación laboral del actor, expedida por la Gobernación de Boyacá (f.141-142).
- Copia auténtica de las Ordenanzas No. 018 del 2 de agosto de 2001, y 039 del 30 de noviembre de 2001, proferidas por la Asamblea del Departamento de Boyacá, mediante las cuales se otorgaron unas autorizaciones y facultades al Gobernador de Boyacá. (fls. 144-158).
- Copia de la relación de contrato de servicios personales realizados por la Gobernación de Boyacá para los años 2002 -2009 (fls. 176-326 y 374-524 y cuaderno 1 de pruebas y cuaderno segunda instancia 9-169).
- Copia de los fundamentos técnicos para el ajuste de la Organización del Departamento de Boyacá (anexo 1 y 2).
- Oficio del 15 de agosto de 2014, proferido por el Presidente de SUNET, con el que se remite alguna documentación y además se indica que *“No se dio cumplimiento a los artículos 1,2 del 30 al 33 parcialmente, de la Ley 443 de 1998, dado que no se tuvo en cuenta la participación de los trabajadores e información del Proceso de Reestructuración, la Readaptación Laboral entre otros”*. También señaló *“En cuanto a los funcionarios discapacitados y madres cabeza de familia, no se tuvo en cuenta lo establecido en la Ley 82 de 1988, dado que no fueron despedidos sin análisis pertinente”* (f. 545).
- Copia auténtica del pliego de peticiones presentado por el Sindicato de Servidores Públicos de las Gobernaciones de Colombia- SINTRAGOBERNACIONES NACIONAL. (fls. 546-587).
- Copia de la relación de afiliados a SINTRAGOBERNACIONES DE COLOMBIA SECCIONAL BOYACA A DICIEMBRE DE 2001 (fl.588-595).
- Copia de la relación de afiliados a SINTRAGOBERNACIONES DE Colombia Seccional Boyacá, despedidos en el ajuste fiscal a 31 de diciembre de 2013 (f. 596-601).
- Copia de las querellas presentada por el Presidente y Secretario General de SINTRAGOBERNACIONES, en contra de la Federación Nacional de Departamentos



y contra los Gobernadores de los Departamentos de Boyacá y Caldas (f. 602-614).

- Copia del Estatuto del Sindicato Nacional de Servidores Públicos de las Gobernaciones de Colombia (f. 615-652).
- Certificación expedida por el presidente de SUNET Subdirectiva de Boyacá, que acredita que el actor se encontraba afiliado a SINTRAGOBERNACIONES Seccional Boyacá (fl. 653).
- Oficio radicado el 6 de octubre de 2014, suscrito por la Directora de Gestión de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá. (f. 656-657).
- Copia planta de personal de diciembre de 2001, remitida mediante oficio radicado el 27 de septiembre de 2016, suscrito por el Director de Gestión de Talento Humano (f. 705 a 733 y 741-762).
- Copia auténtica del “*Estudio técnico organización interna del Departamento de Boyacá*”. (fls. 58- 79).
- Copia del contrato No. 0037 de 2001, celebrado entre el Departamento de Boyacá y Enrique Tobo Uscategui, para la realización del estudio técnico económico y financiero del proceso de ajuste fiscal del Departamento de Boyacá en el marco de la Ley 617 de 2000. (f. 791-795).
- Copia del contrato No. 029 de 2001, celebrado entre el Departamento de Boyacá y Enrique Tobo Uscategui, para la realización del estudio técnico económico y financiero del proceso de ajuste fiscal del Departamento de Boyacá en el marco de la Ley 617 de 2000. (f. 796-803).

### C. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

La apoderada de la parte demandada DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, propuso como excepción la que denominó “*inexistencia de las causales de nulidad invocada*”, la cual no está llamada a prosperar, pues no tiene la calidad de excepción previa por cuanto no da lugar a la inhibición para conocer sobre el fondo del asunto, ni es tampoco una excepción de fondo, en cuanto no supone el previo derecho del demandante que *a posteriori*, y como consecuencia de un hecho nuevo y probado



ataque la prosperidad total o parcial de la pretensión. Así pues, los argumentos en que se sustenta se deberán tener como alegaciones de la defensa susceptibles de ser analizadas junto con el fondo del asunto.

#### D. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

A efectos de resolver los interrogantes planteados en el problema jurídico, es imperioso traer al plenario, la base legal y jurisprudencial que regula el tema propuesto en la alzada.

##### i) DE LA SUPRESIÓN DE CARGOS Y DE LA DESVINCULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Al respecto, el numeral 7º del artículo 305 de la Constitución Política, con relación a las atribuciones del Gobernador, dispone: "Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. (...)", en el numeral 8º prevé: "Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas" y en el numeral 15 "Las demás que señale la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas."

A su vez el numeral 7º del artículo 300 de la Carta Política, con relación a las Asambleas Departamentales, dispuso que les corresponde por Ordenanzas: "*Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta*" y en el numeral 9º, manda: "*Autorizar al gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.*"

El Decreto 1222 de 1986 -Código de Régimen Departamental-, en su artículo 95, establece que son atribuciones de los Gobernadores, las siguientes: "(...) 15. *Nombrar y remover los Alcaldes Municipales, el secretario o secretarios y subalternas de la Gobernación.*"

Así las cosas, la normatividad que se analiza es clara en precisar que la facultad nominadora, de nombrar y remover al personal de la Administración Departamental, está en cabeza del Gobernador.



Por su parte, el Decreto 1502 de 1998 en su artículo 148 establece:

*“Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deben motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudios técnicos que así lo demuestren”.*

Ahora bien, en tratándose en este caso de la supresión de un cargo inscrito en el escalafón de carrera administrativa, es preciso remitirnos a las normas que regulan la materia.

Los artículos 39, parágrafo 1° y 2° y, artículo 40 de la ley 443 de 1998, señalan:

*“Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo: Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.*

(...)

*Parágrafo 1°.- Cuando se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo o entidad y los empleos de carrera de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación y el grado de remuneración, aquellos cargos no podrán tener requisitos superiores para su desempeño y los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos, deberán ser incorporados por considerarse que no hubo supresión efectiva de éstos.*

*Parágrafo 2°.* En el evento de que el empleado opte por la indemnización o la reciba, el acto administrativo en que ésta conste prestará mérito ejecutivo.” (El presente aparte fue declarado EXEQUIBLE, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-942 de 03 del 15 de octubre de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra)

*Artículo 41.- Reforma de plantas de personal. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la Rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-994 de 2000*





*Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-994 de 2000**"*

Por otra parte, la Corte Constitucional en sentencia C-642 de fecha 1º de Septiembre de 1999, M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL, Expediente D-2290, manifiesta:

*"La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, vr.gr. 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, **controlar el gasto público, abolir la burocracia administrativa**, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr la optimización en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores"*

## ii) DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS DENTRO DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DE UNA ENTIDAD PÚBLICA

La Ley 443 de 1998, que reglamentaba la carrera administrativa, para el momento en el cual se adelantó el proceso de reestructuración objeto de estudio, respecto a las reformas de las plantas de personal, precisó:

*"Artículo 41. REFORMA DE PLANTAS DE PERSONAL. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, **que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren**, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*



*Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto". (Negrilla de la Sala)*

Por su parte, el artículo 148 del Decreto 1572 de 1998, establece:

*"Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva de los órdenes nacionales y territorial deberán motivarse expresamente y fundarse en las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución, las cuales estarán soportadas en estudio técnico que así lo demuestren".*

De las normas en cita, se advierte que las entidades públicas que realicen reestructuración en sus plantas de personal, deberán basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, fundados en necesidades del servicio o en razones modernización del estado.

Sobre el particular y respecto a la necesidad de los estudios técnicos dentro de los procesos de reestructuración, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sido enfático en señalar que el mismo se convierte en el pilar fundamental del proceso de supresión y una salva guarda a la carrera administrativa, indicó dicha Corporación:

*"Como lo ha reiterado el Consejo de Estado en múltiples ocasiones, tratándose de empleos de carrera administrativa, las normas exigen la elaboración de un Estudio Técnico que acredite la necesidad de la administración de reducir los cargos de su planta de personal o modificar su estructura orgánica.*

*El estudio técnico es el dictamen que se realiza para evaluar la estructura organizacional de una entidad u organismo de carácter público, y así, es posible determinar si es necesaria su reestructuración.*

*La elaboración del estudio técnico en la reforma de plantas de personal constituye el aspecto más importante en la supresión del empleo, como quiera que además de ser la causa del acto posterior, brinda la oportunidad precisa a la administración para identificar y permitir la intervención a los sujetos de especial protección constitucional y dar las razones que motivan dicha acción por parte de la administración.*





En este orden de ideas, la Sala señala que de conformidad con el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, tratándose de la supresión de empleos de carrera administrativa, la norma exige la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma de plantas de personal.

(...)

Para los eventos de supresión de cargos de carrera administrativa, las mencionadas disposiciones legales establecieron, como exigencia y en particular para ese proceso, la elaboración de un estudio técnico como soporte de la organización administrativa<sup>1</sup> (Negrilla del Despacho).

Dentro de las causas que originan la reestructuración, el mismo Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 7 del Decreto 2504 de 1998, estableció:

**“Artículo 149. Modificado por el artículo 7º del Decreto 2504 de 1998: Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:**

1. Fusión o supresión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
9. Racionalización del gasto público.
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

*Parágrafo.- Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de racionalidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general”.*

Frente a los estudios técnicos, el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, reglamentario de la Ley 443 de 1998, indicó que los estudios que soportaban las modificaciones a las plantas de personal debían estar basados en metodologías de

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012). Radicación No. 15001-23-31-000-2000-02166-01(0627-09).



diseño organizacional y ocupacional que contemplaran: 1) un análisis de las implicaciones derivadas de la transformación de la misión u objeto social de la institución y de las funciones generales, 2) un análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, 3) una evaluación de la prestación de los servicios, 4) una evaluación de las funciones asignadas a los empleos, 5) unas cargas de trabajo y 6) un análisis de los perfiles de los empleos.

Dicha preceptiva fue modificada por el Decreto 2504 de 1998, quedando el artículo 154, así:

*“Artículo 154: Los estudios que sustentan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:*

1. *Análisis de los procesos técnicos misionales y de apoyo.*
2. *Evaluación de la prestación de los servicios.*
3. *Evaluación de las funciones asignadas a los perfiles y las cargas de trabajo de los empleados”*

Si bien esta nueva norma reglamentaria flexibilizó de alguna manera las exigencias en el contenido de los estudios técnicos, dependiendo de *“la causa que origine la propuesta”*, en todo caso el estudio debe contener por lo menos alguno de tres aspectos en ella contenidos.

Por su parte el órgano vértice de nuestra jurisdicción, en sentencia de 22 de marzo de 2012<sup>2</sup>, precisó que el estudio no necesariamente debe abarcar la totalidad de dichos aspectos sino los que se ajusten a su proceso de reestructuración, dependiendo de la causa que origina la reestructuración, precisó la Alta Corporación en dicha oportunidad

*“Nótese entonces, que la modificación reglamentaria del artículo 41 de la Ley 443 de 1998, si bien explícitamente condiciona los estudios técnicos a metodologías de diseño organizacional y ocupacional, implícitamente fijó el estudio en concreto únicamente a una relación de causalidad, entre lo determinante y lo determinado.*

*Lo anterior, para advertir que el estudio técnico no necesariamente debe abarcar la totalidad de los aspectos consagrados en los tres numerales del artículo 154 modificado*

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Sentencia 22 de marzo de dos mil doce (2012). Radicación No. 54001-23-31-000-2002-01312-01. No. Interno 0110-11.



*del Decreto 1572 de 1998, sino únicamente los relevantes, dependiendo la causa que origina la reestructuración" (Negrilla del Despacho).*

Así entonces, los estudios técnicos deben estar basados en una metodología de diseño organizacional y ocupacional, que realice alguno de las siguientes procedimientos, esto es i) se realice un análisis de los procesos técnico misionales y de apoyo, ii) evaluación de la prestación del servicio y iii) de las cargas de trabajo de los empleados; no siendo necesario el cumplimiento de los tres, sino el que se ajuste a la relación de causalidad entre lo señalado y lo precisado en la norma.

### **iii) PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y COMISIONES DE PERSONAL**

El artículo 2º de la Constitución Política, prevé como uno de los fines del estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

Una de las formas que previó el legislador para garantizar la participación de los servidores públicos en materia de vigilancia y control frente a los procesos de selección para el ingreso a cargos públicos, se encuentra consagrada en los Artículos 60 y 61 de la Ley 443 de 1998, según los cuales en todas las entidades regidas por esta Ley, debe existir una Comisión de Personal cuyas funciones estarían encaminadas, entre otras, *conocer, en primera instancia, por una parte, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser revinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos, y por otra de las reclamaciones que presenten los empleados de carrera por los efectos de las incorporaciones a las nuevas plantas de personal de la entidad o por desmejoramiento en sus condiciones laborales.*

### **iv) AUSENCIA DE FUERO CIRCUNSTANCIAL EN EL CASO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

Como quedó expuesto en líneas anteriores, para el retiro del servicio de un funcionario de carrera administrativa con fuero sindical, por cualquiera de las causales contempladas en la ley, debe previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente; empero, debe precisarse que los empleados públicos solo pueden resultar amparados por fuero sindical por razón de su condición de



miembros fundadores o directivos de la Organización Sindical, no así por razón de la negociación colectiva (fuero circular 27/2002).

Dicha garantía se encuentra contemplada en el Artículo 25 del Decreto 2351 de 1965, según el cual los trabajadores que hubieren presentado al empleador un pliego de peticiones, no pueden ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto; sin embargo, el Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo dispone que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, dejando tal posibilidad únicamente a los sindicatos de los trabajadores oficiales.<sup>3</sup>

En este contexto, la Corte Constitucional, ha señalado que la negociación colectiva es una posibilidad excluida para los sindicatos de empleados públicos<sup>4</sup>, agregando que si bien el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la negociación colectiva con sindicatos de empleados públicos, planteó a los Estados la posibilidad de avanzar en tal dirección, de acuerdo con las condiciones nacionales, tal normativa no instituyó un derecho de negociación colectiva con las asociaciones sindicales de empleados públicos.<sup>5</sup> Precisamente, la Alta Corporación, al examinar la constitucionalidad del referido Convenio, consideró que es acorde con el ordenamiento superior la diferenciación entre trabajadores oficiales y empleados públicos para efectos del ejercicio del derecho de negociación colectiva, señalando además que si bien los empleados públicos tienen derecho de asociación sindical, el ejercicio del derecho de la negociación colectiva es limitado, pues no pueden presentar pliego de peticiones, ni suscribir convenciones colectivas, siendo posible únicamente la presentación de peticiones respetuosas, dado que los empleados públicos se encuentran sometidos a un régimen especial, en la medida en que tienen una relación legal y reglamentaria, la cual solo es posible modificar a través de preceptos de la misma jerarquía que los crearon, esto es, por medio de leyes o por reglamentos.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Declarada exequible Corte Constitucional C-201/2002 J. Araújo Rentería

<sup>4</sup> Corte Constitucional C-110/1994 J. Hernández Galindo

<sup>5</sup> Corte Constitucional C-201/2002 J. Araújo Rentería

<sup>6</sup> Corte Constitucional ConstC-377/1998, A. Martínez Caballero



Así las cosas, debe decirse que el accionante en su calidad de empleada pública no estaba facultada para pretender que obrara a su favor la protección del fuero circunstancial, dado que esta prerrogativa solamente existe para los *trabajadores oficiales*, por estar facultados para presentar pliegos de condiciones y negociaciones colectivas, criterio que también ha sido acogido por el Consejo de Estado en recientes pronunciamientos<sup>7</sup>.

En conclusión, i) a nivel departamental es competencia de los Gobernadores la creación, supresión y fusión de los empleos de su dependencia, de conformidad con la estructura de la administración dispuesta por la asamblea departamental; ii) la Ley 443 de 1998, contempló la supresión del cargo es una causal de retiro del servicio del que es titular el empleado y opera, entre otras razones, por la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o *modificación de la planta de personal de las entidades públicas*; iii) se concibe la supresión de cargos como una circunstancia legítima de la administración, partiendo del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, sin embargo, para su procedencia es indispensable motivarla expresamente, fundarse en necesidades del servicio o razones de modernización de la administración, según la recomendación de un *estudio técnico* que debe realizarse; iv) las Asociaciones sindicales de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, esta facultad es exclusiva de los sindicatos de trabajadores oficiales.

#### E. CASO CONCRETO

Descendiendo de los hechos probados, para el Despacho se encuentra demostrado con suficiencia, que el accionante LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ ocupó el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, en carrera administrativa en la planta de personal de administración central del Departamento de Boyacá, el cual fue suprimido junto con otros empleos en razón del proceso de restructuración, en virtud de lo dispuesto por el *Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001*, decisión que le fue comunicada por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá mediante oficios de 27 diciembre de 2001, respectivamente mediante el cual se puso en consideración la opción de percibir la indemnización reglamentada por el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998, o tener tratamiento preferencial para ser

<sup>7</sup> Consejo de Estado 10 de Febrero de 2011 (0546-10)





incorporado en un cargo equivalente a la nueva planta, según el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, sin que se hubiese manifestado dentro del término de ley, razón por la cual el Departamento de Boyacá ordenó mediante la Resolución No. 000228 del 17 de enero de 2002, el reconocimiento y pago de la suma de \$8.727.047, por concepto de indemnización pecuniaria contenida en el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998, por la supresión del cargo que venía desempeñando.

De conformidad con los argumentos expuestos por la parte actora, la actuación del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ contraviene las disposiciones legales y constitucionales y los derechos de los trabajadores con una manifiesta inobservancia del debido proceso administrativo y desviación de poder, al modificar su planta de personal para suprimir varios cargos dentro de los que se encuentra el desempeñado por el señor Luis Afranio Murillo Cruz, a través de un acto administrativo que adolece de varias irregularidades, dentro de las que se destacan la falta de competencia por parte del Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá para desvincular al accionante mediante un memorando invocando el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, disposición esta que no se encuentra expresamente motivada en cuanto a las necesidades del servicio o en razones que propendan por la modernización de la institución siendo este un requisito legalmente exigido.

Adicionalmente, refiere que se omitió el hecho que el demandante se encontraba vinculado por carrera administrativa, y que no medió un procedimiento objetivo y técnico para seleccionar a los servidores que poseían un superior mérito para que continuaran sirviendo al ente territorial aludido a que al encontrarse formando parte de la organización sindical denominada SINTRAGOBERNACIONES-SECCIONAL BOYACÁ, estando amparada por fuero circunstancial, el cual no permitía que se apartara del servicio sin la intermediación de una orden judicial.

De otro lado, el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ se opone a lo argumentado y pretendido por la demandante, pues considera que el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, constituye un acto administrativo que contiene el ejercicio y potestad del Gobernador para organizar y estructurar las dependencias a su cargo, según las facultades que le confirió la Asamblea Departamental mediante la Ordenanza 018 de 2001, argumentando que contrario a lo expuesto por el actor existe un estudio técnico y financiero llevó a concluir que existía la necesidad de suprimir un número de empleos atendiendo criterios de modernización, y que no



es cierto que la comunicación suscrita por el jefe de Talento Humano de la entidad sea el acto definitivo de desvinculación del accionante, sino la simple notificación de decisión adoptada por la administración.

Destacó que únicamente gozan de fuero circunstancial los trabajadores oficiales y particulares que se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo, mientras que a los funcionarios públicos sólo se les otorga el derecho a presentar peticiones respetuosas y no pliego de peticiones; a que al haberse adoptado como uno de los criterios orientadores de la reestructuración administrativa del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, la profesionalización de la entidad, y de los 391 cargos de Auxiliares Administrativos en sus diferentes grados, fueron reducidos hasta 90 en la nueva planta, además, y en el caso de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, de 3 cargos, no quedó ninguno, lo que denota la reducción del cien por ciento (100%).

En consecuencia, corresponde al Despacho hacer un análisis de las situaciones de hecho y de derecho que fueron demostradas y desvirtuadas mediante las pruebas allegadas en debida forma al *sub judice*, partiendo de los argumentos esgrimidos por las partes y que se expusieron en los párrafos que anteceden, razón por la cual para desarrollar el problema jurídico planteado esta Corporación se encargará de desarrollar como aspectos principales i) *De la naturaleza de las comunicaciones de 27 de diciembre de 2001, expedida por el Director de Talento Humano del Departamento de Boyacá*; ii) *De la falta de competencia del Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá*; iii) *Del estudio técnico de reestructuración*; iv) *De la violación de normas superiores*; v) *Del fuero circunstancial*; vi) *De la participación de los trabajadores en el proceso de reestructuración y plan de readaptación laboral*; vii) *De la falsa motivación*, viii) *De la desviación de poder* y ix) *Del derecho preferencial a la incorporación*.

• **DE LA NATURALEZA DE LA COMUNICACIÓN 27 DE DICIEMBRE DE 2001, EXPEDIDA POR EL DIRECTOR DE TALENTO HUMANO DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.**

A folio 9 del expediente, obran el oficio sin número calendado el 27 de diciembre de 2001, suscrito por el señor Arturo Alfonso Ortegón Corredor en calidad de Director de Talento Humano del Departamento de Boyacá, y dirigido a L SEÑOR Luis Afranio Murillo Cruz O en su calidad de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8 de la Gobernación de Boyacá, de cuyo texto se puede extraer:



*“Con la presente me permito informarle que a través del Decreto Na. 1844 del 21 de diciembre de 2001, se determinó la supresión de cargas que confirmaban la antigua planta de personal y se estableció una nueva para la Gobernación de Boyacá.*

*Conforme al artículo primero del precitado Decreto, me permita comunicarle que el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8 que Usted venía desempeñando, fue suprimida de la planta de personal de la Gobernación de Boyacá. La supresión del mencionado empleo rige y produce plenos efectos a partir del 31 de Diciembre de 2001.*

*En virtud de la anterior y atendiendo las previsiones contenidas en el artículo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998, quiero comunicarle que usted podrá optar entre percibir 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 con las reglas establecidas en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, disposiciones que regulan la carrera administrativa de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

*(...)”*

Como se puede observar, el 27 de diciembre de 2001, el Director de Talento Humano del Departamento de Boyacá, le comunicó a la actora que conforme al Artículo 1° del referido Decreto 1844 de 2001, el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8 que venía desempeñando fue suprimido de la planta de personal de la entidad, y que tal decisión surtiría efectos a partir del 31 de diciembre de 2001, ocupándose además de informarle de conformidad a lo establecido en el Artículo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998<sup>8</sup>, que tendría el derecho de optar entre la indemnización prevista en el Artículo 137 del decreto 1572 de 1998<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> “Suprimido un empleo de carrera administrativa, el Jefe de la Unidad de Personal o de la dependencia que haga sus veces deberá comunicar tal circunstancia a su titular, poniéndolo, además, en conocimiento del derecho que le asiste de optar entre percibir la indemnización que para el efecto señale el Gobierno Nacional o de tener tratamiento preferencial para ser incorporado a un empleo equivalente conforme con las reglas establecidas en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.”

<sup>9</sup> “La indemnización de que trata el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 se reconocerá y pagará de acuerdo con la siguiente tabla:

1. Por menos de un (1) año de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días calendario.
2. Por un (1) año a más de servicios continuos y menos de cinco (5): cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
3. Por cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10): cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y veinte (20) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
4. Por diez (10) años o más de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año; y cuarenta (40) días por cada uno de los años subsiguientes al primero proporcionalmente por meses cumplidos. **Parágrafo.**- En cada caso, no podrá efectuarse supresión de empleos de carrera que conlleve al pago de la indemnización sin que previamente exista la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de tales indemnizaciones.”



Comenzará el Despacho por señalar que en los casos de reestructuración administrativa de entidades de orden público, la Constitución Política y la ley, han concedido a la administración una serie de competencias que le permiten crear, fusionar o suprimir empleos de su planta de personal con el propósito de adecuar y mejorar su funcionamiento y estructura, en pro de garantizar una debida prestación del servicio público y mejoramiento en el ejercicio de las funciones que tiene a su cargo, aclarando que dicha reestructuración deberá estar motivada en necesidades públicas o de situación fiscal que así lo exijan. En desarrollo de este proceso la administración expide actos tanto de contenido general como particular, que evidentemente afectan los intereses de los empleados que laboran bajo su dependencia y que son susceptibles de ser demandados ante esta Jurisdicción<sup>10</sup>.

Al respecto la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha considerado que si bien, la regla general enseña que se debe demandar el acto administrativo que contiene en forma individual el retiro del servicio del empleado, de manera subjetiva y personal, también lo es que en muchos casos, atendiendo al escenario específico en que se realiza la reestructuración no siempre hay claridad sobre los actos administrativos que son demandables, debiendo analizarse las situaciones concretas y jurídicas de cada caso para definir el acto procedente a demandar, distinguiendo tres posibles actos expedidos por la administración que dan lugar a las siguientes situaciones: (i) el acto general que modifica la planta de personal, (ii) el acto de comunicación de la supresión y, (iii) el acto de incorporación o reincorporación de personal a la nueva planta de personal de la entidad"; determinando los eventos en que el acto general de supresión puede ser

<sup>10</sup> En igual sentido ya se había pronunciado esta Corporación Sala de Descongestión Despacho No. 5. Sentencia de 13 de noviembre de 2014. Expediente No. 15001313310200201307-01. Dte: Edgar Giovanni Coronado Rivera Ddo: Departamento de Boyacá. M.P. Cesar Humberto Sierra Peña.

<sup>11</sup> Es abundante la jurisprudencia del Consejo de Estado que acoge el criterio que diferencia los actos cuya legalidad se debe enjuiciar, revítese:

- CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia del 13 de diciembre 2007, Radicación: No. S00012331000200100418 01 Expediente: No. 4414-2004 Consejera Ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ.

- CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, sentencia del 19 de agosto de 2010, Radicación número: 25000-23-25-000-2004-03721-02(1093-09) Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN.

- CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, sentencia del 22 de abril de 2012, Radicación número: 70001-23-31-000-1998-00428-01(0536-11), Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN.

demandado y los casos en que el objeto de comunicación debe ser objeto de control jurisdiccional, señalado lo siguiente:

*"De lo anterior resulta claro que en los casos de supresión de plantas de personal, el acto administrativo general e impersonal constituye el objeto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre que concurren, en forma concurrente, dos circunstancias, a saber: a) Que con el acto se haya suprimido la totalidad de la planta de personal o la totalidad de los cargos con respecto a nominación y grado que el ocupado por el empleado afectado y b) Que en la nueva planta de personal no se haya creado o reproducido un cargo de igual denominación y grado que el suprimido. En ese caso, es evidente que el acto general es el que afecta al funcionario del servicio y por lo tanto la demanda de nulidad debe dirigirse contra el mismo.*

*Contrario a lo anterior, la simple comunicación de la supresión de cargos constituye el acto administrativo, susceptible de control jurisdiccional, cuando: a) El decreto (acto) impersonal y abstracto no suprime la totalidad de los cargos y b) La nueva planta de personal establece cargos de igual denominación y grado que los que fueron suprimidos, pues en ese caso se hace necesaria "la expedición del acto respectivo" que defina "cuales funcionarios serían retirados del servicio en virtud de tal supresión"*

*En uno y otro caso la finalidad es garantizar la estabilidad de quienes están inscritos en la carrera administrativa"<sup>12</sup> (Subrayado y negrilla del Despacho)*

En igual sentido, ha señalado el Tribunal de Cierre de esta Jurisdicción que debe demandarse el acto que afecta directamente al demandante y que manifiesta la voluntad de la administración de separarlo del empleo a causa de su supresión, señalando lo siguiente:

*"La regla general apunta a demandar el acto que afecta directamente al empleado, esto es, el que contiene en forma individual el retiro del servicio, de manera subjetiva y personal. Sin embargo, a pesar de esta claridad no siempre es diáfano el escenario; deben analizarse las situaciones fácticas y jurídicas en cada caso para definir el acto procedente, veamos grosso modo:*

- 1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración o de ejecución.*
- 2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de*

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de tutela de fecha 09 de noviembre de 2006, expediente número 11001-03-15-000-2006-01189-00, Consejera Ponente: Martha Sofía Sanz Tobón.



*cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.*

3. *En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho*<sup>13</sup>.

Lo anterior, permite a este Despacho colegir que cuando los cargos son en contra del proceso de supresión y **el acto general suprime la totalidad de los empleos de una misma denominación se está ante una supresión total**, por lo que dicho acto es demandable en forma autónoma.

Contrario a lo antedicho, si se está ante una supresión parcial, es decir, se suprimen unos pero subsisten otros de igual denominación y categoría, se debería tener como acto demandable el acto general y el acto que concretó la desvinculación.

En el sub-lite, se pretende la nulidad de la decisión contenida en el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, suscrito por el Gobernador (e) del Departamento de Boyacá, mediante el cual se establece la planta de personal de la Administración Central del Departamento de Boyacá y la nulidad del Oficio del 27 de diciembre de 2001, suscrito por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá.

Frente a los actos demandables en casos de supresión la jurisprudencia ha sido reiterativa en señalar que lo verdaderamente relevante es establecer la forma como la Entidad ha actuado para determinar el retiro del servido, pues solo así se puede precisar cuál es el acto que en últimas afectó la situación particular del actor. Criterio que puede advertirse en el siguiente pronunciamiento:

*“...Tal como esta corporación lo ha señalado, cada proceso de supresión de cargos debe analizarse según sus especificidades propias y por ello resulta inadecuado definir, de manera general, cuáles son los actos que afectan la situación jurídica particular del empleado, pues ello depende de la particularidad propia de cada proceso.*

*“No obstante en todos los procesos de supresión, se puede identificar la existencia de actos de contenido general, mediante los cuales el órgano facultado legalmente*

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de fecha 18 de febrero de 2010, expediente número: 25000-23-25-000-2001-10589-1, Consejero Ponente: Gustavo Gómez Aranguren.



*decide los empleos que por razones del servicio se suprimen en una entidad; y actos de contenido particular mediante los cuales el nominador decide la incorporación o no de funcionarios en la "nueva" planta de empleos.*

*"La decisión de incorporar a un empleado en la planta de cargos que resulta de una supresión puede ocurrir por una de dos circunstancias: a) Porque el empleo específico no fue suprimido por el acto general; o b) Porque habiendo sido efectivamente suprimido por el acto general, en la nueva planta de personal subsisten cargos con funciones equivalentes que permiten al nominador deducir que el empleado cumplirá adecuadamente la función pública que los manuales de funciones asignan al nuevo cargo..."<sup>14</sup> (Negrilla fuera de texto).*

Con esta perspectiva, la tarea del juez se debe centrar en establecer, con base en los parámetros dados por la Jurisprudencia, cuál es el acto que define de manera individual la situación del trabajador y pone término a la relación laboral, diferenciado entre el Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001, mediante el cual se suprimieron varios cargos de la planta de personal de la Gobernación de Boyacá, los actos de comunicación de la supresión del cargo de la persona que acude al control jurisdiccional de su retiro y los actos de incorporación del personal de la nueva planta de personal.

En el caso de autos fuerza concluir que se presentan los supuestos descritos en el segundo supuesto de la jurisprudencia transcrita, ya que la Entidad adoptó la planta de personal mediante el Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001 y no produjo un acto de incorporación, pero sí expidió el oficio de fecha 27 de diciembre de 2001, mediante el cual informó al actor que a través del Decreto No. 1844 del 21 de diciembre de 2001, se suprimió el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 08 que venía desempeñando.

Ahora bien, en el plenario obra copia del Decreto N° 1844 de 21 de diciembre de 2001<sup>15</sup>, que precisó en su parte resolutive lo siguiente:

**DECRETA:**

*Artículo 1° Supresión de empleos. Suprimase de la planta de personal de la administración central del Departamento de Boyacá; los siguientes empleos:*

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda - Subsección "A". Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia de 17 de febrero de 2005. Rad.: 25000-23-25-000-2000-05005-02 (1013-04). Actor: Evangelina Páez Rodríguez. Demandado: Contraloría General De La Republica

<sup>15</sup> Fls. 3-8



(...)

PLANTA GLOBAL

N° de cargos	Denominación del Empleo	Código	Grado
(...)			
3	Auxiliar Administrativo	550	08

(...)

Artículo 2° Planta de Personal. Las funciones propias de la Administración Central del Departamento de Boyacá, serán cumplidas por la planta de cargos que se relaciona a continuación:

DESPACHO DEL GOBERNADOR

N° de cargos	Denominación del Empleo	Código	Grado
1	Gobernador	001	11
6	Asesor	105	21
1	Asesor	105	12
1	Secretario Ejecutivo del Despacho del Gobernador	530	62
1	Secretario	540	48
1	Auxiliar Administrativo	550	10
1	Auxiliar Administrativo	550	24
4	Conductor Mecánico	601	29

PLANTA GLOBAL

N° de cargos	Denominación del Empleo	Código	Grado
8	Secretario de Despacho	020	05
8	Director Técnico	026	04
1	Director de Departamento Administrativo	055	05
1	Director Administrativo	009	04





2	Asesar	105	12
5	Jefe de Oficina Asesara	115	05
4	Profesional Especializado	335	54
1	Profesional Especializada	335	38
21	Profesional Universitaria	340	18
238	Profesional Universitaria	340	11
10	Técnica	401	42
2	Técnica	401	31
3	Técnica	401	27
3	Auxiliar Administrativo	550	48
16	Auxiliar Administrativo	550	45
2	Auxiliar Administrativa	550	36
2	Auxiliar Administrativa	550	26
46	Auxiliar Administrativo	550	24
2	Auxiliar Administrativa	550	10
17	Auxiliar Administrativa	550	05
16	Secretario Ejecutiva	525	58
1	Conductor Mecánica	601	29
10	Conductor	620	12
1	Operario	625	07
2	Operario	625	01
1	Ayudante	610	01

(...)"

De lo anterior se infiere que el Gobernador (e) de Boyacá, suprimió la totalidad de los cargos de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 08, por lo que de conformidad con las reglas expuestas en precedencia en el sub lite son demandables el Decreto No. 1844 del 21 de diciembre de 2001 y el Oficio del 27 de



diciembre de 2001, a través del cual se hizo efectiva la decisión de la administración.

Considera el Despacho que dicho oficio es expedido precisamente siguiendo el procedimiento que se debía adelantar con ocasión del proceso de reforma de la administración departamental, pues correspondía al Director de Talento Humano comunicar la supresión del cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, que señalaba lo siguiente:

*“Suprimiendo un empleo de carrera administrativa, el Jefe de la Unidad de Personal o de la dependencia que haga sus veces deberá comunicar tal circunstancia a su titular, poniéndolo, además, en conocimiento del derecho que le asiste de optar entre percibir la indemnización que para el efecto señale el Gobierno Nacional o de tener tratamiento preferencial para ser incorporado a un empleo equivalente conforme con las reglas establecidas en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998.”*

Así las cosas, al constituir además del Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001, la comunicación de 27 de diciembre de 2001, el acto administrativo a demandar, el Despacho procederá a estudiar la legalidad de dichos actos.

• **DE LA FALTA DE COMPETENCIA DEL DIRECTOR DE TALENTO HUMANO DE LA GOBERNACIÓN DE BOYACÁ.**

En tesis del apoderado de la parte actora, el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, carece de competencia para expedir el acto administrativo particular que desvinculó al señor LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ, por no ostentar la calidad de nominador y mediante un simple memorando calendados el 27 de Diciembre de 2001, invocando el Decreto 1844 del 21 de Diciembre de 2001, mediante el cual se determinó una planta de personal, pero no se decidió sobre la situación laboral de los servidores públicos.

Para este Despacho, este cargo carece de vocación de prosperidad, pues como quedó expuesto al momento de estudiar el procedimiento que debe seguirse para la supresión de empleos de carrera administrativa, la autoridad encargada de comunicar a los empleados tal circunstancia, es el Jefe de la Unidad de Personal o de la dependencia que haga sus veces, y en el *sub judice*, a través del aludido Oficio del 27, de diciembre de 2001 (fl.9), el Director de Talento Humano del Departamento de Boyacá, comunicó al demandante que su cargo había sido



eliminado, en virtud del Decreto 1844 de 2001 (fls. fls.2-8, 53-59 y 734-740), acto administrativo suscrito por el Gobernador, quien conforme a la Constitución, ostenta la atribución de suprimir los cargos de las dependencias departamentales, y que en el presente caso, estaba facultado por la Asamblea para determinar y adoptar la estructura de la Administración Central del Departamento, así como, crear, suprimir y fusionar sus Secretarías y Dependencias (Ordenanzas No. 0018 y 0039, de 2001, visibles de folios 144-158 C. Principal).

En conclusión, entonces que la labor del Jefe de Talento Humano de la Gobernación en su calidad de Jefe de Personal, fue limitarse a cumplir con su obligación legal de informar a la actora la supresión de su cargo, sin que pueda predicarse falta de competencia alguna en la emisión del acto.

• **DEL ESTUDIO TÉCNICO DE REESTRUCTURACIÓN.**

Aduce la parte actora en su escrito introductorio, que los estudios técnicos adelantados por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, de que trata la Ley 443 de 1998, artículo 41, para los procesos de modernización u optimización del servicio de la administración, carecen del alcance y fuerza necesarios para su cometido, pues únicamente se hicieron para cumplir un requisito, efectuando una tarea “a medias” pues el estudio no se dio a conocer ni contó con la participación que se debía dar ante la derogatoria de buena parte del articulado de la norma ibídem, por lo que considera que el desacato de la ley ante la inexistencia de estudio técnico conlleva a que no se alcance el fin de dichos procesos administrativos, como lo es la modernización, mejoramiento y optimización del servicio, o el perseguido ajuste fiscal.

En el anexo 2 del plenario obra copia auténtica del “*Estudio técnico organización interna del Departamento de Boyacá*”, que apoyó el proceso de reestructuración adoptado por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ mediante el Decreto 1844 de 2001, documento acerca del cual el H. Consejo de Estado se ha pronunciado sobre su legalidad, en los siguientes términos:

*“...Tratándose de supresión de empleos de carrera administrativa, las referidas disposiciones legales consagran como exigencia previa para ese particular proceso, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma a las plantas de personal. Se trata entonces de una formalidad, como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera, como*



consecuencia, la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura una expedición irregular.

El Anexo 3 contiene el “ESTUDIO TÉCNICO ORGANIZACIÓN INTERNA DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”, en el cual se indica la necesidad de una modificación y racionalización de la estructura, en atención a las previsiones de la Ley 617 de 2000.

A folios 3 y siguientes del mismo anexo, obra la **justificación por dependencias, junto con el análisis misional, procesos y publicación de cada una de ellas**. Luego se encuentra el acápite denominado “ESTUDIO TÉCNICO PARA EL DIMENSIONAMIENTO DE LA PLANTA DE PERSONAL” (fl. 29), dentro del cual indica que en el proceso de categorización de los departamentos en virtud de la Ley 617 de 2000, el Departamento de Boyacá quedó clasificado en la categoría 1, con fundamento en las certificaciones del Contralor General de la República y del Departamento Nacional de Estadística – DANE.

Como puntas relevantes que justifican la necesidad de modificación de la planta del Departamento, señaló:

“La profesionalización de la planta de personal del Departamento de Boyacá, se constituyó en el eje fundamental de su reforma, la que privilegia el nivel profesional, frente a los niveles técnico, administrativo y operativo y en general frente a los demás niveles, de la Gobernación, dotándola por esta vía, del talento humano necesario, a efecto de asumir el reto de cumplir su misión con calidad, eficacia y eficiencia, en un Departamento donde estos son criterios fundamentales para el desarrollo de su misión Constitucional y legal y la de sus habitantes.”

Así mismo se refirió a la necesidad de “tercerización de servicios” que no son propios de la misión constitucional y legal de la entidad, que le restaban capacidad para el desarrollo de las funciones propias de la entidad como servicios generales (aseo, cafetería, vigilancia, mantenimiento etc.), granjas experimentales y viveros, obras públicas, guarda de rentas y cobro de impuestos; y resaltó la importancia de la sistematización y automatización de sus procesos.

Sobre la racionalización del gasto se refirió en los siguientes términos:

“La racionalización del gasto público a carga del Departamento se constituye en el eje central que orienta y limita el tamaño y los atributos de la nueva planta de personal, su tamaño por que (sic) de los límites presupuestales establecidos para el departamento por la Ley 617 de 2000, depende también el número de cargos y en cuanto a sus atributos el techo presupuestal se constituye igualmente en una limitación, en el proceso de establecer niveles de remuneración mayores a los existentes y permitidos por la ley. La planta de personal propuesta para el Departamento de Boyacá, está dimensionada y diseñada de tal forma que le permite cumplir con su misión, objetivos, funciones, con los recursos humanos necesarios, tanto en cantidad, como en atributos y a menores costas. Los 1.079 cargos, que conforman la planta de personal actual, tenían un costo anual de 12.645.519.760 pesos y el costo de los 439 cargos de la nueva planta cuestan anualmente 6.790.715.160 millones de pesos, para un ahorro neto de 2.523.070.292 millones de pesos anuales.”



*A continuación se expone el "FUNDAMENTO TÉCNICO CON BASE EN LA (sic) CUAL SE SOPORTA LA NUEVA PLANTA POR DEPENDENCIAS". Para el efecto se refiere a la modificación de cada una de ellas con fundamento en las funciones que debe desarrollar.*

*A folio 95, se encuentran los criterios para la incorporación del personal a la nueva planta dentro de los que se incluyen los funcionarios de carrera que se encuentran dentro de alguna de las siguientes situaciones: enfermedades catastróficas, incapacidad permanente y cumplimiento de los requisitos de pensión. En el mismo sentido contempla los criterios de exclusión cuales son: los cargos de libre nombramiento y remoción y los provisionales.*

*Una vez aplicados dichos criterios, afirmó, se tendrá en cuenta el perfil de los empleados de acuerdo al nivel jerárquico al que pertenezca.*

*En esas condiciones, el estudio técnico aducido como soporte para la reestructuración en el Departamento de Boyacá, se ajusta a la normatividad que gobierna la materia, y de su contenido se concluye que la profesionalización, la "tercerización de servicios" y la racionalización del gasto, fueron los ejes de la modificación de la planta de personal del Departamento de Boyacá, en el marco del ajuste fiscal introducido por la Ley 617 de 2000, y que además contiene, por lo menos, alguno de los aspectos relacionados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 (Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo...<sup>16</sup>)* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Corolario con lo expuesto por parte el Órgano vértice de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, luego de haber analizado de manera minuciosa el estudio técnico implementado por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ para efectuar la reestructuración de la planta de personal de la entidad territorial se ajusta a los requerimientos legalmente establecidos, al haber determinado que los ejes de modificación de la planta de personal del ente territorial fue la profesionalización, tercerización de servicios y racionalización del gasto, dentro del marco del ajuste fiscal de que trata la Ley 617 de 2000, que además contiene por lo menos alguno de los aspectos relacionados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, y como quiera que por la parte accionante no fue aportado un argumento válido o medio de prueba mediante el cual se deslegitime la eficacia y legalidad de dicho documento, este cargo tampoco prospera.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección "A". Consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón. Sentencia de 10 de febrero de 2011. Rad.: 15001-23-31-000-2002-01304-02 (0546-10). Actor: Nelson Manuel Rodríguez Guerra. Demandado: Departamento de Boyacá.



• **DE LA VIOLACIÓN DE NORMAS SUPERIORES**

De lo demostrado dentro del proceso, se colige que el actor estuvo vinculado desde el 1 de junio de 1989, en la Planta Global de la Administración Central del Departamento de Boyacá, y en el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 08 mediante Decreto No. 1623 del 24 de noviembre de 1999, conforme a la certificación de tiempo laborado, suscrito por la Dirección de Servicios Administrativos - Secretaría General de la Gobernación de Boyacá, y hasta el momento de la supresión del cargo mediante el Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001. (fl. 141-142 cuaderno 1).

El 21 de diciembre de 2001, el Gobernador del Departamento de Boyacá, invocando las facultades conferidas en el numeral 7º del Artículo 305 de la Constitución Política, expidió el Decreto 1844 -véase folios 53-59-, *"Por el cual establece la planta de personal de la administración central del Departamento de Boyacá y se dictan otras disposiciones"*; mediante el que se consideró que: (i) *"mediante Decreto 1679 del 30 de noviembre de 2001 se modificó la estructura organizacional del Departamento"*, (ii) *"para adecuar la planta a la nueva estructura organizacional, racionalizar el gasto y garantizar la ejecución de los planes y programas y el cumplimiento de las funciones y la misión institucional, se hace indispensable modificar la planta de personal del Departamento de Boyacá"*; (iii) *"el Secretario de Hacienda de la Administración del Departamento, mediante certificaciones 1948 y 1949 del 20 de diciembre de 2001 emitió viabilidad presupuestal que permite atender la modificación"*; (iv) *"la Ley 617 de 2000 estableció los límites de gasto a los que deberá acogerse el Departamento de Boyacá"* y (v) *"para la modificación de la planta se observaron los parámetros establecidos en los Decretos 1572 y 2504 de 1998"* (vi) *La planta de personal está fundamentada en el estudio técnico de que tratan las disposiciones legales"*.

En el artículo 1º del Decreto en referencia, se dispuso suprimir de la Planta Global de la Administración Central del Departamento de Boyacá, 3 Cargos de Auxiliar Administrativo Código 550 - Grado 8 -fol.55cuad. 1-, y en su artículo 5º señaló que el Gobernador de Boyacá distribuiría los cargos de la planta de personal mediante acto administrativo y ubicaría el personal teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados por la entidad, y en su artículo 8º, dispuso el respeto por el derecho de opción consagrado en la Ley 443 de 1998 y el Decreto 1568 del mismo año.



En cuanto al retiro de los empleados con fuero sindical, en su artículo 9º prescribió que de conformidad con lo establecido en el Decreto 1572 de 1998, debería obtenerse previamente la Autorización Judicial correspondiente, y que por tanto, en tales eventos la supresión se particularizaría y se haría efectiva una vez se cumpliera ese requisito.

El 27 de diciembre de 2001 -fl. 9 Cuad. 1- el Director de Talento Humano del Departamento de Boyacá, le comunicó al actor que conforme al Artículo 1º del referido Decreto 1844 de 2001, el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8 que venía desempeñando fue suprimido de la planta de personal de la entidad, y que tal decisión surtiría efectos a partir del 31 de diciembre de 2001 y que conforme a lo establecido en el Artículo 44 del Decreto Ley 1568 de 1998, que tendría el derecho de optar entre la indemnización prevista en el Artículo 137 del decreto 1572 de 1998 o tener tratamiento preferencial para ser reincorporado a un cargo equivalente en la nueva Planta de Personal, conforme con las reglas establecidas en el Artículo 39 de la Ley 443 de 1998. En consecuencia, se le puso de presente que debía manifestar su decisión irrevocable sobre el particular, mediante escrito dirigido al Director de Talento Humano dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación, y que en caso de no hacerlo se entendería que optaba por la indemnización.

Ahora bien, de los considerandos del Decreto 1844 de 2001 (fls. 2 - 8), por el cual se estableció la planta de personal de la administración central del Departamento de Boyacá y se dictaron otras disposiciones, se deriva que la reforma administrativa del ente territorial, se verificó para **"...adecuar la planta a la nueva estructura organizacional, racionalizar el gasto y garantizar la ejecución de los planes y programas y el cumplimiento de las funciones y la misión institucional.."**; y así mismo, se advierte que para la modificación **"...se observaron los parámetros establecidos en los Decretos 1572 y 2504 de 1998..."** y que **"...la planta está fundamentada en el estudio técnico de que tratan las disposiciones legales..."**.

Al respecto, es pertinente citar el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, que en lo relativo a las reformas de plantas de personal, expresa:

*"Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera, deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la*



Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Rad: 15001-233-10-00-2002-0183-00  
SENTENCIA

*Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional."*

Invocada por la parte actora la disposición legal que antecede, argumentando que es el estudio técnico el documento idóneo que debe contener todas y cada una de las razones por las cuales la administración decide suprimir cada uno de los cargos, lo cual considera en el *sub examine*, no se materializó teniendo en cuenta que sólo se limitó a enunciar que la reestructuración se efectuaba en obediencia a lo preceptuado en la ley 617 de 2000, que conminó a los Departamentos a realizar un saneamiento fiscal de sus gastos de funcionamiento, no obstante, para el Despacho es claro que el acto administrativo fundante de la supresión del cargo, se cimentó en los preceptos y condiciones que la Constitución le atribuye para modificar la estructura gubernativa, no solamente porque se otorgaron facultades por parte de la Asamblea del Departamento, mediante ordenanzas que se encontraban debidamente sancionadas y promulgadas, sino porque dicha reforma se realizó con base en un estudio técnico, el cual se arrimó de manera oportuna y en copia auténtica por la Entidad accionada, demostrativo de la necesidad urgente de reajustar la estructura de la administración, apegado a las condiciones constitucionales y legales a las que efectivamente se dio cabal y estricto cumplimiento, según lo ordenado en la Ley 617 del 2000, sobre reajuste fiscal y económico del Departamento.

Del análisis racional, razonable y proporcional desplegado por el Despacho, del referido "Estudio Técnico Organización Interna del Departamento de Boyacá" es relevante reconocer, que desde la introducción al documento técnico de estructura interna y planta de personal se indica con toda luminosidad que:

*"Dado el proceso de ajuste fiscal al que se encuentran sometidas las entidades territoriales, entre otras, el Departamento de Boyacá, consiste en ajustar sus gastos de funcionamiento, incluidos dentro de ellos los de personal de nómina, a un porcentaje decreciente de sus ingresos corrientes de libre destinación..."<sup>17</sup>*

Se indicaron además, las posibles consecuencias que implican no ajustarse a la Ley 617 de 2000, dentro de las cuales vale la pena destacar:

<sup>17</sup> Folio 20 vto 151 Anexo21.





*"7) Todo alcalde, gobernador, controlador, personero, diputados o concejales podrán incurrir en falta gravísima sancionable disciplinariamente de incumplir los mandatos de la ley 617."<sup>18</sup>*

En consecuencia, no deja de ser evidente que el cumplimiento de los mandatos legales de dicha ley era ineludible, pues ninguna autoridad comprometida en el ajuste fiscal dispuesto por dicha norma, podía evitar el mandato imperativo, razón por la cual el Despacho desestima el cuestionamiento hecho por el actor y no se accederá a las pretensiones de la demanda por este hecho. Con respecto a los demás cuestionamientos del informe técnico que hace la parte actora, debe señalarse que ellos corresponden a valoraciones respecto de las cuales las pruebas obrantes no se dirigen en modo alguno a concretar las supuestas irregularidades en que según la demanda incurre la administración al producir el acto demandado que contiene la supresión de los empleos, aunado al hecho que el acervo probatorio no permite ningún tipo de contraste para establecer si el componente técnico del proceso reajuste a la nueva planta de personal contuvo o no un análisis detallado de cargas ocupacionales de reestructuración de funciones de estudio de hojas de vida y de consonancia de las determinaciones de supresión o mantenimiento de los empleos en criterios eminentemente técnicos y de interés concurrentes al objetivo de la reforma, pero en cambio, sí está debidamente dilucidado que dentro de los documentos obrantes sobre el proceso de reestructuración, se establece con toda claridad dentro de las estrategias que la sustentaron que se estaba buscando la profesionalización, que pasó del 32.7% al 60.7%, es decir, se incrementó en un 27.9%, e igualmente la Tercerización de los servicios entre ellos los de Resguardo; pero la reducción de la planta de personal del sector central, al cual pertenecía el demandante se redujo de 1.069 a 457, es decir, que se disminuyó en 612 empleos, en tanto que en el nivel asistencial, se pasó del 61.1% al 29.1%, con una reducción del 31.9%.

Así las cosas, se concluye que habría que reconocerse de un lado que de esta manera se estaba racionalizando el gasto público en funcionamiento, además reduciendo el sobredimensionamiento del tamaño del aparato público territorial y de otro lado, se descarta que tenga tal reajuste un componente subjetivo respecto de alguna persona en particular, ya que en la nueva planta de personal no subsistió ningún cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8.

<sup>18</sup> Folio 21 Anexo2.



Corolario con lo anterior, es claro también que el demandante se le respetaron las garantías establecidas en el régimen de carrera administrativa contemplado en la Constitución Política, en la Ley 443 de 1998 y sus Decretos reglamentarios, pues aparte de que la supresión de su empleo, se basó en un estudio técnico, sobre lo cual no hay prueba fehaciente en contrario, también se le otorgó el derecho de opción, entre la incorporación a un cargo igual o equivalente, y la indemnización de la cual fue titular, sin embargo como quiera que el demandante no se refirió al respecto, mediante Resolución No. 000228 del 17 de enero de 2002, se reconoció a favor del demandante LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ, la suma de \$8. 727.047, por concepto de indemnización pecuniaria contenida en el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998 por supresión del cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 08 que desempeñó hasta el 30 de diciembre de 2001, acto administrativo notificado el 15 de febrero de 2002 y contra la cual procedía el recurso de reposición. (f. 77).

• **DEL FUERO CIRCUNSTANCIAL**

Con relación al supuesto desconocimiento del fuero circunstancial alegado en la demanda, debe precisarse que si bien el Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de las Gobernaciones de Colombia- SINTRAGOBERNACIONES, antes de la emisión de los actos administrativos demandados había adelantado un trámite de solicitudes respetuosas relacionado con los servidores públicos del Departamento de Boyacá, cuya existencia era conocida por el señor Gobernador, lo cierto es que no puede hacerle extensiva la garantía al demandante, puesto que al tratarse de un empleado público, no estaba facultado para participar en la negociación colectiva adelantada por la asociación; en esta medida, no había ningún obstáculo en este sentido para la desvinculación, que por demás no requería autorización judicial previa.

En este sentido, la Honorable Corte Constitucional en un pronunciamiento relativo a la aplicación del fuero sindical y del fuero circunstancial por discusión de convención colectiva, en desarrollo de una demanda de inconstitucionalidad de normas laborales relacionadas con la materia, indicó:

*“El artículo 55 de la Constitución consagra el derecho de negociación colectiva en los siguientes términos:*



*“Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.”*

*Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.”*

*En el ámbito del derecho colectivo del trabajo, el derecho de todos los trabajadores de negociar libre y voluntariamente con sus empleadores las condiciones derivadas de la relación laboral, constituye un elemento esencial de la libertad sindical, en la medida en que sirve de instrumento para alcanzar mejores condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan las organizaciones sindicales.*

*En ejercicio de este derecho, y dado el carácter dinámico de las relaciones laborales, los trabajadores pueden celebrar convenciones colectivas con sus empleadores “para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia”, al tenor del artículo 467 del C.S.T. Por su parte, el artículo 25 del Decreto de 1965 consagra la institución denominada doctrinalmente “fuero circunstancial”, mecanismo que busca proteger a los trabajadores que hubieran presentado al empleador un pliego de peticiones, en el sentido de que éstos no pueden ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto.*

*Para determinar si estas disposiciones son aplicables a los sindicatos de empleados públicos, deben armonizarse con el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo, según el cual “los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de condiciones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.”*

*Ahora bien, esta Corte ha encontrado legítima la restricción al derecho de negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos, a que hace referencia el citado artículo 416, como se consideró en la sentencia C-110/94<sup>19</sup> al declararlo exequible:*

*“La disposición legal parte de la distinción introducida de tiempo atrás en el Derecho Laboral colombiano, entre empleadas públicas y trabajadores oficiales. Mientras los primeros tienen establecida con el Estado una relación legal y reglamentaria, los segundos están vinculados al servicio público mediante contrato que se rige por normas especiales. (...)*

*“La restricción consagrada en la norma para los sindicatos de empleados públicos, sobre presentación de pliegos de peticiones y celebración de convenciones colectivas, tiene sustento en el artículo 55 de la Constitución, que garantiza el derecho de negociación colectiva para regular relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.*

<sup>19</sup> C.P. José Gregorio Hernández Galindo



*La que se considera es una de tales excepciones, establecida en norma con fuerza material legislativa. (...)*<sup>20</sup>

En conclusión, el fuero circunstancial no es aplicable a los empleados públicos, está claro que tienen derecho a conformar asociaciones sindicales, como expresión del derecho de asociación, pero carecen de potestad para negociar convenciones colectivas de trabajo, razón por la cual queda claro que en el presente caso el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ no requería de autorización judicial previa, de desvincularlo del servicio mediante la supresión del cargo que ocupaba.

- **DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL PROCESO DE RESTRUCTURACIÓN Y PLAN DE READAPTACIÓN LABORAL**

Como otra anomalía señalada por la parte actora, consiste en que no se permitió la participación activa y real de los representantes de la clase trabajadora o de la asociación sindical SINTRAGOBERNACIONES- SECCIONAL BOYACÁ en las comisiones de personal de que tratan los artículos 60 y 61 de la Ley 443 de 1998, sino que dicho proceso se hizo "a sus espaldas", es oportuno tener en cuenta que de acuerdo con la Constitución Política, uno de los fines del Estado es facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afecten; no obstante, ello no significa de manera alguna, que los gobernantes al momento de tomar una decisión en ejercicio de sus funciones tengan que hacer un llamado a todas las personas para que participen, la obligación se orienta más bien a que cuando los asociados quieran hacerse partícipes de los procesos que les afecten, las autoridades permitan y faciliten su intervención, de tal suerte que son los ciudadanos los que deben acudir a los mecanismos legales y constitucionales establecidos para el efecto.

Dicha apreciación cabe respecto a los artículos 60 y 61 de la Ley 443 de 1998, en los cuales simplemente se establece la creación y competencia de las comisiones de personal para conocer de los reclamos que hagan los trabajadores con ocasión de la aplicación de las reformas de las plantas de personal, y en este orden de ideas, el libelista debía comprobar que intentó participar en la actuación administrativa, y que tal posibilidad no se le permitió, o que a pesar de elevar reclamación a la

<sup>20</sup> Sentencia C- 201 del 19 de marzo de 2002. M.P. Jaime Araujo rentarúa. Expediente D-3692



comisión de personal, ésta no la contiene; empero, no obra prueba dentro del expediente que acredite tales circunstancias.

Adicionalmente, encuentra el Despacho en el Despacho mediante el Oficio radicado el 6 de octubre de 2014, suscrito por la Dirección de Gestión de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, se informa al Despacho que la Entidad sí adelantó un Plan de readaptación Laboral, así: *"Dentro del plan de readaptación Laboral se incluyeron planes de contingencia en donde se programaron y realizaron unos diplomados en los cuales fue incluida la actora. No obstante dentro de estos planes se encuentran otros aspectos relacionados con la inserción a una nueva etapa productiva, situación perfectamente definida en los convenios que suscribieron la administración departamental y la ESAP, y el SENA"*.

En suma, no hay duda que el plan de readaptación laboral desempeña un papel de suma importancia en los procesos de reestructuración administrativa, pues se erige como una garantía para quienes se ven afectados con la supresión de su cargo, sin embargo, esto no quiere decir que su incumplimiento tenga como consecuencia la nulidad de la actuación, pues si bien es cierto este mecanismo puede ser previo o coetáneo a la reforma, también lo es, el hecho de que se trata de una cuestión independiente, tanto así que el citado artículo 77 en su último inciso establece que ante la omisión por parte de la administración en lo relativo a la exigencia de implementar esta política, lo procedente es adelantar una acción de cumplimiento, no afectándose entonces la legalidad de las decisiones a través de las cuales se materializa la reforma.

También reclama el demandante que no se le ha reconocido la totalidad del sueldo devengado hasta el día 31 de diciembre de 2001, e inclusive, hasta la fecha en que se realizó la entrega de los documentos y elementos que tenía bajo su responsabilidad, por lo que, en su sentir, tiene derecho a su reconocimiento y pago, no obstante, al ser examinado el material probatorio, se pudo apreciar que la reforma administrativa tuvo efectos a partir del 31 de diciembre de 2001, pues así se señaló en el oficio de comunicación expedido por el Director de Talento Humano del Departamento de Boyacá el 27 de diciembre de 2001

Ahora bien, dentro del expediente no hay evidencia que permita establecer que no se cancelaron la totalidad de los salarios y prestaciones sociales que correspondían al señor LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ, situación sobre la cual tampoco se demostró el agotamiento de la vía gubernativa. En todo caso, no se vería afectada



de nulidad los actos administrativos acusados, por tratarse de un asunto distinto e independiente de la reestructuración de la entidad accionada.

• **DE LA FALSA MOTIVACIÓN**

La parte actora aseguró que los actos acusados fueron expedidos con el desconocimiento de los postulados contenidos en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, pues según su dicho, no se fundamentaron en estudios técnicos que demostraran la necesidad del servicio o la modernización de la administración, y tampoco fueron motivados de manera expresa

El Despacho se aparta del criterio del libelista, pues como se explicó en precedencia, en los considerandos del Decreto 1844 de 2001, se consignó de manera expresa que para la modificación de la planta se observaron los parámetros establecidos en los Decretos 1572 y 2504 de 1998, y que se tuvo como fundamento el estudio técnico de que tratan las disposiciones legales, situaciones no desvirtuadas por la parte actora.

Por su parte, el pluricitados oficios del 27 de diciembre de 2001, fue claro en señalar que conforme al Artículo 1° del referido Decreto 1844 de 2001, el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8 que venía desempeñando el demandante, fue suprimido de la planta de personal de la entidad y que tal decisión surtiría efectos a partir del 31 de diciembre de 2001.

Como corolario de lo anterior, salta a la vista que las decisiones de la administración si contaron con una motivación expresa, la cual se basó en el cumplimiento de las normas legales para los procesos de modificación de plantas de personal y supresión de cargos, incluido el estudio técnico respectivo, circunstancias que no pudo desvirtuar la parte actora durante el decurso procesal tal como se expuso al dilucidar el cargo anterior, por tal circunstancia, esta causal de nulidad tampoco se configura en el presente caso.

• **DE LA DESVIACIÓN DE PODER**

Como fundamento de este cargo se expuso en el libelo introductorio, que en el presente asunto se estructura una desviación de poder, en tanto que los actos administrativos demandados fueron expedidos desconociendo las atribuciones propias del funcionario y sin la observancia de cada uno de los requisitos



establecidos en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, y en las demás normas aplicables, situación que aunada a la ausencia de una motivación expresa relacionada con necesidades del servicio, permite inferir la existencia de fines ajenos al buen servicio o a la modernización de la administración.

Al momento de analizar el cargo referente a la violación de normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados, se precisó, que se cumplieron todas las disposiciones que rigen el tema de la supresión de cargos de carrera administrativa, o que por lo menos, no existe dentro del proceso prueba alguna que demuestre lo contrario.

De manera concreta, se resaltó que de acuerdo a la motivación prevista en el Decreto 1844 de 2001, la reforma administrativa se verificó para adecuar la planta a la nueva estructura organizacional, racionalizar el gasto, garantizar la ejecución de los planes y programas, y el cumplimiento de las funciones y la misión institucional, así como también para dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Ley 617 de 2000. Igualmente, se indicó que para la modificación de la planta se observaron los parámetros establecidos en los Decretos 1572 y 2504 de 1998, incluido la justificación en el estudio técnico de que tratan las disposiciones legales.

Se repite entonces, que estas situaciones, no fueron desvirtuadas por la parte demandante, pues al analizarse el estudio técnico en que se basó la reforma de la planta de personal adoptada mediante decreto 1844, no se demostró que el proceso de reestructuración hubiese contrariado las directrices fijadas en tal documento, o que éste no cumpliera con los requisitos de ley, de tal suerte que no es posible afirmar como lo pretende el libelista, que los actos administrativos demandados, hayan sido expedidos con fines diferentes a la necesidades del servicio o por razones distintas de la modernización de la institución, o de la racionalización del gasto público, razón suficiente para determinar que este cargo de anulación tampoco se configura en el presente caso.

• **DEL DERECHO PREFERENCIAL A LA INCORPORACIÓN:**

Así mismo, se señala en la demanda que no medio un procedimiento objetivo y técnico para seleccionar a los servidores con mayor mérito para permanecer en el servicio, se atendió la evaluación de desempeño y la calificación como criterio de permanencia.



Al respecto, téngase en cuenta en primer lugar que el derecho preferencial a la incorporación de los empleados de carrera administrativa, previsto en la Ley 443 de 1993 y sus reglamentarios, es oponible siempre que existan vacantes y cuando los cargos que subsisten estén ocupados por empleados provisionales o encargados. En lo referente ha señalado el H. Consejo de Estado:

*“...La decisión de retirar a un empleado de la planta de cargos, que resulta después de una supresión, ocurre porque el empleo específico fue suprimido por el acto general, -lo que se debe entender cuando la cantidad de cargos se reduce- o porque en la nueva planta de personal subsisten cargos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse el funcionario.*

*Cuando ocurre una supresión real de empleos por reducción del número de cargos, la entidad goza de facultad discrecional para decidir a quienes retira del servicio y a quienes conserva en la nueva planta de personal, entendiéndose dicha discrecionalidad como la facultad para expedir actos que niegan la incorporación sin motivación expresa.*

*Tratándose de funcionarios de carrera administrativa, las normas asignan el derecho a la incorporación inmediata en los cargos que subsisten en la nueva planta, siempre que existan vacantes o cuando los cargos que subsisten estén ocupados por empleados provisionales o encargados.*

*Se vulnera entonces el derecho a la incorporación inmediata y la estabilidad del empleado en carrera administrativa, cuando se incorpora, o mantiene en la nueva planta de personal a una persona con menor derecho al que corresponde al empleado escalafonado.”<sup>21</sup>*

En el sub iudice, advierte el Despacho que los tres (3) cargos de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, entre los que se encontraba el desempeñado por el actor fue suprimido en el numeral primero del Decreto 1844 del 21 de diciembre de 200 y en la nueva planta de personal no subsistió ningún cargo de igual denominación y categoría. Así mismo se acreditó con la Resolución No. 000228 del 17 de enero de 2002 a través de la cual se le reconoce el pago de la indemnización de que trata el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998, que el señor Luis Afranio Murillo Cruz, no se manifestó respecto de optar por el tratamiento preferencial para ser incorporado en cargo equivalente al suprimido en la nueva

<sup>21</sup> Sección Segundo, Subsección “A”, sentencia de 7 de septiembre de 2006, Radicación número: 25000-23-25-000-2000-04405-01(7841-05), Actor: JORGE ELIECER PINTO CARVAJALINO





planta de personal de la Gobernación de Boyacá; por lo que la Administración procedió a reconocer la indemnización de que trata el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998 por supresión del cargo.

No obstante, para la procedencia de la incorporación a un cargo equivalente, debió dar cumplimiento a lo preceptuado por la jurisprudencia acerca de los puntos que se deben probar en un proceso para acreditar la existencia de equivalencia en los cargos, así:

*"Si en la nueva planta global de personal existen empleos equivalentes al suprimido, está obligada a probar: (i) que a éstos se les ha asignado iguales o similares funciones, esto es, que existe una cierta identidad funcional porque se ejercen dentro de una misma área del conocimiento o área temática y coinciden en el grado de complejidad y responsabilidad; (ii) que se predicen los mismos requisitos de estudio y experiencia, como garantía para el adecuado cumplimiento del servicio y la atención de los principios que informan la función administrativa (art. 209 C.P.); y (iii) que la asignación básica no resulte inferior".*

Así las cosas, el Honorable Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que para determinar que existe una equivalencia de los empleos la parte demandante está obligada a probar que existe equivalencia funcional, esto es, identidad de funciones entre los cargos, existencia de los mismos requisitos y una asignación básica igual o superior a la que se percibía en el cargo anterior<sup>22</sup>; y que no basta con adjuntar copia del manual específico de funciones y requisitos de los diferentes empleos de la planta de personal, pues se requiere que el interesado efectúe una comparación funcional de requisitos entre el empleo suprimido y los creados en la nueva planta<sup>24</sup>.

Descendiendo al caso *sub examine*, tenemos que la parte demandante no hace la comparación que la jurisprudencia señala que se debe realizar, ni manifiesta o hace el paralelo específico en el concepto de violación con respecto a los empleados, que en su sentir, fueron incorporados teniendo menos méritos, pues como prueba idónea

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de fecha 1º de noviembre 2007, Exp. No. 25000-23-25-000-2000-05211-01(1361-04), Actor: LYDA STELLA DÍAZ VDA. DE AMÉZQUITA.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de fecha 5 de octubre de 2006, Exp. No. 25000-23-25-000-2001-10171-01(5684-05), Actor: ESPERANZA ELVIRA JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de fecha 2 de febrero de 2006, Exp. No. 25000-23-25-000-2000-03177-01(4591-04), Actor: VERÓNICA CARO DE BERNAL.



para haber demostrado dicha circunstancia, emérgia como necesario que se allegaran las hojas de vida de quienes si continuaron prestando sus servicios para el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, y haber efectuado el correspondiente análisis comparativo verificando de esta manera el presunto mejor derecho, habilidades y destrezas que a su juicio posee la demandante, sin embargo, ante la carencia de dicha documental no deja ese argumento de ser una simple afirmación.

Debe precisarse igualmente que en la demanda no se hizo referencia a un caso específico donde se hubiese permitido la permanencia en el servicio a un funcionario con menor derecho que el accionante. Por lo que este cargo tampoco está llamado a prosperar.

- **Existencia de Órdenes de Prestación de Servicios**

Manifiesta la parte actora que después del llamado “mal llamado proceso de reestructuración” la entidad contrató con varios trabajadores desvinculados y con algunas asociaciones o empresas la prestación de varios servicios o la realización de determinadas labores, que demuestran que si existían necesidades del servicio, razón por la cual los cargos o no debieron suprimirse.

En cuanto a la existencia de órdenes de prestación de servicio, dirá el Despacho que el Consejo de Estado se ha encargado de clarificar que la existencia de contratación por sí sola no convierte en ilegal la supresión de los empleos, pues, al analizar tal cargo en un caso similar, la Corporación Judicial citada manifestó:

*“...Se precisa que la reestructuración de una entidad del Estado, bien puede implicar la suscripción de contratos de prestación de servicios y ello no desvirtúa la necesidad de la supresión de empleos. La forma como se desarrolla la actividad de los servidores públicos, difiere sustancialmente de la que se presenta cuando se trata de contratistas prestatarios de servicios; en esas condiciones, dentro de la política de la entidad o de los estudios que dan lugar a la supresión de empleos, bien pueden considerarse innecesarios servicios permanentes para determinadas áreas de la entidad, o siendo necesarios, concluir que tales actividades pueden asumirse a través de servicios transitorios, ocasionales o, incluso, contratados a través de terceros...”<sup>25</sup> (Negrilla del texto).*

<sup>25</sup> **CONSEJO DE ESTADO.** Sección Segunda. Subsección "A". Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia de 26 de marzo de 2009. Rad.: 50001-23-31-000-1999-06563-01 (6563-05). Actor: Alba Aurora Colina. Demandado: Departamento del Meta



En consecuencia, aun aceptando que la Entidad demandada suscribió contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de algunas actividades, ello *per se* no torna en ilegal los actos administrativos demandados, razón por la cual el cargo no tiene vocación de prosperidad.

Ahora bien, en lo que respecta a la relación de contratos obrante en el anexo en el plenario 176-326 y 374-524 y cuaderno 1 de pruebas y cuaderno segunda instancia 9-169), considera el Despacho que las funciones que el actor desarrollaba hacían parte de la misión institucional; y establecido esto, probar que la Administración utilizó la figura de la contratación de prestación de servicios para cubrir tales funciones, pues como se dijo, la mera existencia de órdenes de prestación de servicios, por sí misma no torna en ilegal la supresión. En este sentido se pronunció el Consejo de Estado en los siguientes términos:

*“...En efecto, está probado en el proceso que el DABS, con posterioridad a la fecha de supresión del cargo de celador, que ocupaba el actor, ha suscrito varios contratos cuyo objeto es, precisamente, la prestación de servicios de vigilancia (fls. 155 a 165).*

*No desconoce la Sala que la ley determina que está prohibido a la administración suscribir contratos para el desarrollo de las actividades que de forma permanente están a su cargo. Sin embargo resulta necesario clarificar el alcance de esta prohibición para expresar cuál es el marco que define la función a cargo de la entidad.*

*Cuando se examina lo relacionado con el desarrollo de la función encargada a una entidad estatal es necesario diferenciar entre aquellas que constituyen el objeto sustancial de su labor y aquellas que resultan necesarias a título operativo, es decir, las que se contraen a facilitar y operacionalizar el objeto o función encomendada.*

(...)

*En este contexto, la administración pública sostiene dos directrices que guían su gestión, la **eficacia** de su actividad y la **eficiencia** de quienes la tienen a cargo. La **eficacia** está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: En el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4º, 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados.*

*Pero la Constitución no menciona únicamente la eficacia, sino que incorpora en varias de sus disposiciones el concepto de **eficiencia**, que en términos laborales se traduce en el logro de sus finalidades mediante una gestión estatal que se logra contando con servidores de óptimas condiciones tanto académicas como éticas. A la eficiencia, como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como las contenidas en los artículos 48, 49 y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución Política.*



(...)

*De acuerdo con lo anterior, concluye la Sala, sin mayor dificultad, que el objetivo del DABS no consiste en la prestación de servicios de vigilancia sino en la concreción de políticas de desarrollo social que mejoren las condiciones de vida de la comunidad menos favorecida.*

*En estas condiciones, a juicio de esta Sala, el hecho de que se hubiesen suscrito contratos de prestación de servicios para mediante ellos lograr la seguridad de bienes que se encuentran a cargo del DABS para el desarrollo cabal de su función, no vulnera la ley. Incluso, podría afirmarse que, no siendo la vigilancia el objetivo que sustenta su existencia, la liberación de cargas que devienen de la administración de este recurso humano logra canalizar adecuadamente los medios de que dispone para lograr el fin esencial que le ha sido encomendado.*

*El cumplimiento de los fines esenciales del Estado no puede sustentarse en la lectura aislada de normas de orden legal sin hacer, frente a su aplicación, la conexión imprescindible con la Constitución Política....<sup>26</sup>*

En el presente caso, la parte actora no demostró que las funciones que desarrollaba el demandante hacían parte de la misión del Departamento y mucho menos se puede afirmar que para la prestación de la función que antes ejercía se contrató personal mediante la modalidad de OPS, pues la relación allegada no permite ver las actividades contratadas por la Entidad en cada uno de los contratos enlistados, carga que correspondía a la parte demandante de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, de manera que el argumento planteado no tiene la vocación de prosperidad.

En conclusión, en el presente caso le correspondía a la parte actora suministrar las pruebas idóneas e inequívocas tendientes a demostrar que su retiro del servicio fue ilegal por al menos uno de los cargos de nulidad elevados en contra de las actuaciones expedidas por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, para adoptar las decisiones de supresión y de no incorporación, como tal supuesto no ocurrió, el Despacho a considera que se mantiene la presunción de legalidad del Decreto 1844 de 21 de diciembre de 2001, proferido por el Gobernador de Boyacá y de la comunicación de 27 y de 2001, expedida por el Director de Talento Humano de la Gobernación de Boyacá, razón por la cual se denegaran las pretensiones de la demanda.

<sup>26</sup> Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente Doctor ALBERTO ARANGO MANTILLA, sentencia de veintitrés (23) de mayo de dos mil dos (2002), Expediente 25000-23-25-000-46614-01-0136-2001.



Finalmente, en atención a la conducta asumida por las partes, el Despacho se abstendrá de condenar a pagar las costas del proceso, al tenor de lo indicado en el Art. 171 del C.C.A.

• **DE LO SOLICITADO EN LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El apoderado de la parte actora solicita se apliquen las consecuencias procesales, probatorias y sustanciales en el Código de Procedimiento Civil, como en el C.G.P., por su actuar desleal, y se remita copia de lo actuado a la Fiscalía General de la Nación, para que investigue el *“posible fraude a resolución judicial en que incurrieron, entre otros ilícitos”* (f. 805), refiere que el no aplicar las sanciones se traduce en que la misma justicia tutela que el propio Estado se burle de ella y sus decisiones.

Frente a lo anterior, dirá el Despacho que mediante auto del 21 de septiembre de 2016, se ordenó por secretaria oficiar a la Procuraduría General de la Nación, para que de considerarlo iniciara las investigaciones del caso para establecer si los servidores públicos del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ pudieron incurrir en falta disciplinaria al omitir el deber de dar respuesta a la información solicitada mediante Oficio No. 976 /2002-01833 de fecha 14 de julio de 2015, Decisión que fue notificada a la Procuraduría General de la Nación el 5 de octubre de 2016 (fl. 804), razón por la cual se tiene por consolidado el requerimiento efectuado por la parte actora en su escrito de alegaciones, pues téngase en cuenta que en caso de avizorarse transgresión alguna a sus funciones por parte del personal adscrito a la entidad territorial encartada, al incumplir las órdenes emitidas por el Despacho, será el ente de control referido, el encargado de adoptar las decisiones y ordenar la iniciación de las demás investigaciones a que haya lugar.

**V. CONCLUSIÓN**

Recapitulando, este Despacho dirá que no fue desvirtuada la presunción de legalidad que recae sobre el Decreto 1844 de 2001 *“Por el cual se establece la Planta de Personal de la Administración Central del Departamento de Boyacá y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Gobernador del Departamento de Boyacá, y el Oficio del 27 de diciembre de 2001, a través del cual se comunicó al actor el cargo de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 08 que venía desempeñando el actor había sido suprimido, como quiera que se verificó que los mismos se



*Nulidad y Restablecimiento del Derecho*  
 Rad: 15001-233-10-00-2002-0183-00  
 SENTENCIA

efectuaron en los términos de la Ley 443 de 1998, y sus decretos reglamentarios vigentes para la fecha del proceso de reestructuración surtido, además que:

i) El Director de Talento Humano del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, en voces del artículo 44 del Decreto 1568 de 1998, era la autoridad legalmente facultada para emitir los actos de comunicación de la supresión de cargos ocupados en carrera administrativa dentro de dicha entidad, *máxime* cuando a través de él se está ejecutando la voluntad de la administración departamental, contenida en el acto administrativo definitivo contenido en el Decreto 1844 de 2001, expedido por el Gobernador de Boyacá, y ii) Los tres (3) cargos de Auxiliar Administrativo Código 550 Grado 8, entre los que se encontraba el desempeñado por el actor fueron suprimidos en el numeral primero del Decreto 1844 del 21 de diciembre de 2001 y en la nueva planta de personal no subsistió ningún cargo de igual denominación y categoría. Así mismo se acreditó con la Resolución No. 000228 del 17 de enero de 2002 a través de la cual se le reconoce e pago de la indemnización de que trata el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998, que el señor LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ, no se manifestó respecto de optar por el tratamiento preferencial para ser incorporado en cargo equivalente al suprimido en la nueva planta de personal de la Gobernación de Boyacá; por lo que la Administración procedió a reconocer la indemnización de que trata el artículo 137 del Decreto 1572 de 1998 por supresión del cargo.

Corolario con lo anterior, tratándose de acciones como la de nulidad y restablecimiento del Derecho, como la que nos ocupa, es menester que la parte demandante desvirtúe dicha presunción aportando los medios probatorios que lleven al Juez a la convicción de que es procedente declararse la nulidad de dichos actos administrativos, carga probatoria consagrada en el artículo 177 del C.P.C.

En consecuencia, se impone denegar las pretensiones de la demanda, por cuanto la parte actora no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.



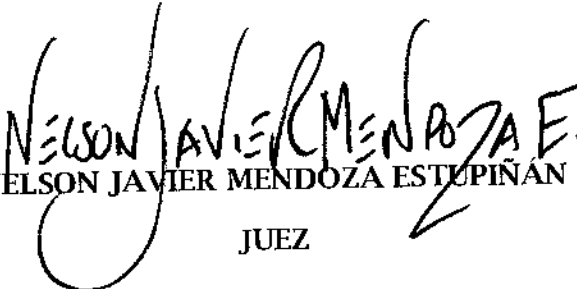
**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda elevada por el señor **LUIS AFRANIO MURILLO CRUZ** contra el **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO.-** Sin **COSTAS** en esta instancia, de acuerdo a lo expuesto en las consideraciones anteriores.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente y déjense las constancias y anotaciones de rigor en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "*Justicia Siglo XXI*".

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**NELSON JAVIER MENDOZA ESTUPIÑÁN**  
JUEZ