



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)

ACCIONANTE: DIEGO BRAVO MARTINEZ
ACCIONADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA
"CAR"
RADICACIÓN: 150002331000 2003 00599 00
ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
ASUNTO: REINTEGRO

Agotados los ritos propios de la acción contenida en el artículo 85 del C.C.A., procede el Despacho a proferir sentencia en primera instancia, dentro de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, promovida por el señor **DIEGO BRAVO MARTINEZ**, contra la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA- CAR**.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El señor **DIEGO BRAVO MARTINEZ**, por intermedio de apoderado judicial, acudió a esta jurisdicción para instaurar acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA- CAR**.

Verificada la demanda presentada por el apoderado judicial de la parte actora, plantea se acojan las siguientes:

1.1. **PRETENSIONES (fs. 11-12)**

Invoca el demandante que se declare la nulidad de la decisión administrativa contenida en el **memorando de 15 de noviembre de 2002**, expedido por el Director de la CAR, mediante el cual fue desvinculado el actor, con fundamento en el **Acuerdo 016 de 29 de octubre de 2002**.

A título de restablecimiento del derecho, solicita que se reintegre al demandante a un cargo de igual o superior categoría al que desempeñaba y que se le indemnizen los perjuicios ocasionados con la decisión administrativa, mediante el pago de sueldos, subsidios, bonificaciones, vacaciones, quinquenios, primas extralegales, etc., que hubiere podido recibir si no hubiese sido desvinculado del cargo, reconocimientos éstos que se deben hacer efectivos, hasta el momento en que efectivamente se le reintegre al servicio, incrementados con los aumentos que se decreten a futuro para los cargos de la misma



jerarquía, cantidades que se deben indexar y sobre el total aplicar los intereses moratorios.

De otra parte, requiere el actor que se disponga que para todos los efectos legales y principalmente para los relacionados con prestaciones, se declare que no ha habido solución de continuidad en el servicio, desde la fecha en la cual se desvinculó al demandante y hasta la fecha en que efectivamente se reintegre o se restablezcan sus derechos.

Subsidiariamente pide el actor, se condene a la demandada a cancelar la indemnización total e íntegra por haber suprimido su cargo, de conformidad con lo previsto en la Ley 443 de 1998.

Solicita que la demandada dé cumplimiento a lo establecido en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Finalmente, implora que se condene a la Entidad demandada al pago de costas y se reconozca y paguen los perjuicios morales ocasionados con la expedición de la decisión administrativa demandada, igualmente padecidos por su familia, toda vez que perdió su única fuente de ingresos, con los que sufragaba los gastos personales y los de los suyos, perdiendo la capacidad de pago de las deudas previamente contraídas, todo ello, como consecuencia del desconocimiento de sus derechos laborales.

1.2. FUNDAMENTOS FACTICOS (fls. 13-14)

Se enunciaron los siguientes en el acápite de HECHOS Y OMISIONES (fls. 12-13), de manera taxativa:

2.1. *“Mi mandante, laboró al servicio de la entidad demandada desde el 9 de mayo de 2001, hasta el 15 de Noviembre de 2002, inclusive, en forma continua, ejerciendo las funciones propias de Técnico Administrativo Código 4065, Grado 13 de la entidad accionada.*

2.2 *Sorpresiva y abruptamente, el día 15 de noviembre de 2002, se le comunicó a mi mandante por parte del Director General de la entidad, lo siguiente:*

“Bogotá D.C., noviembre 15 de 2002

*Señor(a)
DIEGO BRAVO MARTINEZ
Ciudad*

Por medio de la presente, me permito comunicarle que, en desarrollo de la nueva estructura de la Corporación y de la determinación de la nueva planta de personal establecida mediante el Acuerdo 016 del 29 de Octubre de 2002, el cargo de Técnico Administrativo, 4065 13 dependiente de la REGIONAL UBATE Y SUAREZ, que usted venía desempeñando en la Corporación fue suprimido, razón por la cual a partir de la fecha de la presente comunicación usted queda



desvinculado de la misma al no haber quedado incorporado dentro de la nueva planta

La Corporación se encuentra realizando la liquidación de las prestaciones sociales correspondientes, que le será entregada en su oportunidad.

....

Respetuosamente

*DARIO LONDOÑO GOMEZ
Director General"*

2.3 Como puede observarse, tal como se infiere de su contenido, dicho oficio y el acuerdo constituyen el acto administrativo contenedor de la decisión administrativa de desvinculación, por demás ilegal, arbitraria e injusta, acto que se expidió irregularmente, con falsa motivación y desviación del poder, en cuanto adolece de las manifiestas y ostensibles irregularidades que adelante demostraré y que lo hacen anulable.

2.4 Las funciones específicas del cargo fueron ejercidas por mi poderdante en forma diligente, eficaz y honesta, conducta que se observó por todo el lapso laborado, esto es aproximadamente 20 meses, tiempo durante el cual las ejerció en provisionalidad en consideración a que el cargo era de carrera administrativa tal y como se tiene del acto de nombramiento.

2.5 Los cargos correspondientes al de técnico administrativo, código 4065 grado 13 de la CAR son de carrera administrativa, empleos para los cuales la entidad no convocó a concurso, para así haberles permitido a los que ejercían las funciones en provisionalidad ingresar a carrera administrativa, obteniendo los derechos que de ellas emanan, anhelo que la entidad frustró.

2.6 Mi mandante al momento de la ilegal y sorpresiva terminación de su relación laboral, tenía una asignación básica mensual de \$836.130 aprox".

1.3 Normas Violadas y Conceptos de Violación

Señala como violados los artículos 2, 13, 25, 53, 125, 209 de la Constitución Política, así como el artículo 4 del Decreto 2329 de 1995, que reprodujo el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 27 de 1992, derogada expresamente por el artículo 87 de la Ley 443 de 1998; los artículos 7, 8 y ss. 30-33, 39, 41 y 87 de la citada Ley 443 de 1998; los artículos 68 y 77 de la Ley 617 de 2000; el artículo 26 del Decreto 2400 de 1968; el artículo 107 del Decreto 1950 de 1973 y los artículos 1, 9, 12, 13, 21 y 130 del Código Sustantivo del Trabajo y su aplicación analógica.

También estima vulnerados los artículos 1494, 1602, 1603 y 1613-1615 del Código Civil y 36, 62, 83-85, 132, 135, 136, 149, 168, 176-179, 206 y 267 del C.C.A.

Afirma que aunque la decisión administrativa impugnada tiene como causa la adopción de la nueva planta de personal establecida por la Entidad mediante Acuerdo 016 de 2002, en verdad se profirió con el fin de crear vacantes que permitieran designar o celebrar contratos de prestación de servicios con recomendados políticos o personal de predilección del



nominador y que nunca tuvo como objetivo el mejoramiento del servicio público prestado por la Entidad, "...lo cual se deduce claramente de la masacre laboral que se ha presentado desde la posesión del actual Director y que implicó la desvinculación de aproximadamente 391 servidores públicos en provisionalidad..." (f. 15), que tenían derecho a permanecer en el cargo hasta que culminara el concurso que les permitiera ingresar a carrera administrativa o hasta que se presentara una justa causa para ello.

Aduce que la causa invocada es amañada e irreal, ya que el Acuerdo 016 de 2002, que se cita en el acto acusado determinó la nueva planta de personal, de 70 cargos de técnico administrativo 4065 13, suprimió 30 dejando en la nueva planta 40, cargos que debieron haber sido ocupados por los más capaces, a través de una selección objetiva, lo cual no se hizo, situación que hace que la decisión acusada resulte anulable.

Señala que el acuerdo citado fue expedido con fundamento en la Ley 443 de 1998, y los Decretos Reglamentarios 1572 y 1568 de 1998, así como en el Decreto 1173 de 1999, "...normas todas ellas aplicables a los empleados inscritos en carrera, pero nunca jamás, a los servidores en provisionalidad o de libre nombramiento y remoción..." (f. 15). Insiste que las normas citadas no autorizan reformas administrativas para suprimir este tipo de empleos y que la CAR utilizó el procedimiento para deshacerse de tales funcionarios y evitar, de esta manera, convocar el concurso y evadiendo además, el pago de las indemnizaciones por la supresión de los que, una vez, efectuado el concurso, ingresarán a la carrera administrativa.

Concluye que de tal forma se disfrazó la real causa, resultando ostensible la desviación de poder, la falsa motivación y la irregularidad de la decisión impugnada. Sustenta su argumento transcribiendo un aparte de la Sentencia T-800 de 1998 de la Corte Constitucional.

Sostiene que en el presente caso, si bien puede existir una justa causa, cual es la reforma a la planta de personal, también es cierto que la Administración le negó el derecho al funcionario en provisionalidad, de poder concursar para ingresar a carrera administrativa, hecho que es ostensiblemente contrario a la Ley, de conformidad con el artículo 125 Superior. Agrega que lo lógico era que la entidad en primer término realizara el concurso para ver que funcionarios ingresaban a carrera y luego si, efectuara la reforma a la planta de personal.

Transcribe apartes de la Sentencia T-800 de 1998, y el artículo 125 de la Constitución, afirma que la regla general es la carrera y que la excepción son los demás empleos, pero que la CAR convirtió la excepción -servidores en provisionalidad- en la regla general, actuar que no es aceptable, pues es obligación convocar los concursos para permitirle a sus funcionarios el ingreso a carrera, lo cual no puede manejarse discrecionalmente o con criterio político por ser una función que corresponde a la esencia del sistema de carrera. Al respecto cita las Sentencias C-195 y C-023 de 1994 de la Corte Constitucional.



Aduce que la entidad demandada dio al actor un trato propio de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, el cual no es aplicable a los servidores públicos en provisionalidad, a quienes la Ley reconoce una estabilidad mayor que a los primeros.

Indica que para el despido del actor el Director de la CAR hizo uso de sus facultades discrecionales en su condición de nominador, en contra de los derechos laborales de los trabajadores y de la Constitución Política y que no se puede entender que la discrecionalidad encierra y justifica el actuar arbitrario.

Afirma que del cuerpo del Acuerdo se observa que el estudio técnico determinó la necesidad de suprimir, entre otros, los empleos desempeñados por los funcionarios inscritos en carrera administrativa, en un número estimado de 25 cargos, "*...de lo cual se debe concluir que nada dijo ni del personal en provisionalidad ni del de libre nombramiento y remoción...*" (f. 19). Agrega que se hizo un estudio técnico para reducir 25 cargos de carrera, pero que de forma supletoria se utilizó para despedir injustamente a 391 funcionarios nombrados en provisionalidad, lo cual no es admisible y que si lo fuera, la Entidad estaría obligada a dar estricto y cabal cumplimiento a la Ley 443 y sus decretos reglamentarios.

Cita un fallo de tutela de fecha 25 de noviembre de 1999, de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en el que se tuteló el derecho a la igualdad en conexidad con los derechos a la estabilidad laboral y a la subsistencia invocados por servidores públicos que venían vinculados en provisionalidad, señala que la actora tenía derecho a permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se realizara el concurso para proveer el cargo o hasta que se diera una justa causa para su desvinculación, la cual nunca se presentó. Agrega que el citado caso es similar al que nos ocupa, no por los efectos inter partes que produce sino por el tema analizado.

Sostiene que en contravía de los derechos de los servidores en provisionalidad, el Director guardó silencio sobre la convocatoria que debía realizar para permitirles el ingreso a carrera administrativa; y por el contrario, amparándose en una supuesta nueva planta de personal, decidió desvincularlos, circunstancia que constituye una omisión o vía de hecho violatoria del debido proceso y los derechos laborales, por lo que es un actuar "*...ilegal, inconstitucional y arbitrario...*" (f. 21). Adiciona que el acto acusado, desconoce los precedentes judiciales que existen sobre los derechos de los funcionarios en provisionalidad y los principios constitucionales y legales.

Afirma que la decisión del Director no estuvo enderezada al cumplimiento de las políticas que corresponden a la Entidad con el fin de lograr sus objetivos y que tampoco estuvo motivada por el mejoramiento del servicio, sino que se encausó única y exclusivamente a remover ilegalmente a varios funcionarios, lo que condujo en la práctica a una desestabilización institucional.



Expresa que algunos de los servidores públicos desvinculados fueron reintegrados a sus cargos sin tener en cuenta la meritocracia y que fueron vinculados por contratos de prestación de servicios u órdenes de servicio.

Esgrime que el accionante tenía legal derecho a permanecer en el cargo, toda vez que venía desempeñando en forma normal, competente y honesta las funciones de su cargo, además que no tenía antecedentes disciplinarios en su contra y que la salida de la Entidad le ha causado graves perjuicios, *"...máxime cuando no existía causa legal para ello y no se le había brindado la oportunidad de concursar para carrera administrativa..."* (fl. 22).

Aduce que la actuación demandada es violatoria del derecho a la igualdad consagrada en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, debido a que a algunos servidores en provisionalidad se les mantuvo en sus cargos y a otros no, como es el caso del demandante, lo cual se corrobora con el hecho de que en la nueva planta de personal quedaron 40 empleos de técnico administrativo 4065-13, situación que constituye una flagrante y manifiesta discriminación injustificada en contra de algunos servidores, por no mediar el mérito para determinar cuáles funcionarios tenían derecho de permanecer en el cargo y cuáles no. (fl. 22)

Resalta que la desvinculación del actor no tuvo como causa criterios objetivos que se enmarcan dentro de las necesidades del servicio y su prestación eficiente, habiendo obedecido solamente al capricho del nominador de turno. De lo cual concluye en primer lugar que existió una manifiesta y palpable desviación de poder; y en segundo término, que la omisión de la Entidad al no convocar el concurso, constituye un indicio grave de la alegada desviación de poder.

Refiere la sentencia de 16 de julio de 1943, emitida por el Consejo de Estado y señala que *"...la desvinculación laboral demanda un prudente y cauteloso ejercicio para así evitar determinaciones apresuradas e inequitativas..."* (fl. 23) y que a pesar que la decisión administrativa esté cobijada por la presunción de legalidad, es desvirtuable cuando se logra demostrar que la desvinculación se hizo con abuso o desviación de las atribuciones propias del funcionario que la expidió. En el mismo sentido cita las sentencias de 5 de octubre de 1974 y de 28 de octubre de 1980 proferidas por el Consejo de Estado.

Anota que *la desvinculación no puede estar precedida de procedimientos irregulares, subjetivos e injustos, más cuando el funcionario sobre quien recae es diligente, esmerado, respetuoso, honesto y cumplidor de su deber y que tampoco puede constituir instrumento justificativo de intereses personales, ni de yerros o arbitrariedades del nominador.* (fl. 24).

Indica que las normas del Código Civil que se consideran vulneradas, hacen referencia a las obligaciones en las declaraciones de voluntad que crean vínculos jurídicos y su ejecución de



buena fe, además de la obligación de indemnizar los perjuicios como consecuencia de incumplimientos a favor del deudor, “...comprendiendo la indemnización de perjuicios, el daño emergente y el lucro cesante, incluidos los intereses correspondientes...” (fl. 24)

Frente a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, señala que la decisión contenida en el acto demandado no requería del agotamiento de vía gubernativa, “...máxime cuando la entidad no dio oportunidad para su interposición...” (fl. 24), y que la acción procedente en este caso era la nulidad y restablecimiento del derecho, la cual fue ejercida dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecución o notificación.

Aduce que la Constitución Política señala para el Estado y sus entes la responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos que cause y que le sean imputables, por acción y por omisión y que debe primar el derecho sustancial sobre el meramente formal. Agrega que los derechos económico-laborales del actor fueron vulnerados severa e injustamente con las decisiones, pues lo privó injustificadamente de la posibilidad legal de tener un empleo digno y justo, “...perdiendo de paso su única fuente de ingresos y de subsistencia personal y familiar...” (fl. 25).

Finalmente, sostiene que el daño o lesión antijurídica sufrida por el demandante radica en la pérdida de su empleo y de sus ingresos, así como en la no cancelación total, oportuna y completa de sus derechos laborales y prestacionales, a los cuales tiene legal y constitucional derecho. Agrega que debe tenerse en cuenta el principio “*iura novit curia*” al momento de proferir el fallo que en derecho corresponda.

2. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue presentada ante la Oficina Judicial de Tunja el día 21 de Marzo de 2003, (fl. 31 vto) dirigida al Tribunal Administrativo de Boyacá, demandando la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMACA; mediante auto del 09 de Diciembre de 2003, se requirió a la entidad accionada previo a la admisión (fl. 34); siendo admitida mediante auto del 14 de junio de 2006 (fl. 42); obra acta individual de reparto de fecha 6 de agosto de 2006, correspondiendo por reparto el expediente para su conocimiento al Juzgado Quince Administrativo de Tunja, quien en providencia del 25 de octubre de 2006 (fl. 47) procedió avocar conocimiento y dar cumplimiento al auto admisorio; se fijó en lista del 30 de enero de 2007 al 12 de febrero de 2007 (fl. 49), oportunidad dentro de la cual la entidad demandada presentó escrito de contestación (fls. 50-70). Se corrió traslado de excepciones del 9 al 13 de julio de 2007 (fl. 73). Mediante auto del 26 de septiembre de 2007 se abrió el proceso a pruebas, (fls. 80-82). Con auto del 24 de octubre de 2007, se concede el recurso de apelación en contra del auto anterior. A través de la providencia del 14 de Noviembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Boyacá revoca parcialmente el auto del 26



de septiembre de 2007, proferido por el Juez Catorce Administrativo, solamente en cuanto denegó las pruebas documentales solicitadas por la parte actora en el numeral 5.2.1.8, referente a oficiar a la entidad demandada para que remita copia de las hojas de vida de los servidores públicos que antes y después del 29 de octubre de 2002, desempeñaban cargos de igual nivel y grado salarial a del demandante, desagregadas por dependencias y/o área de desempeño (fl. 140-149).

Mediante providencia del 10 de abril de 2013, el Juzgado 14 Administrativo de Tunja, ordena lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Boyacá (fl. 160). Por auto del 24 de febrero de 2015, se puso el expediente a disposición de las partes para que se manifestaran acerca del acervo probatorio decretado (fl. 237). Se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión mediante auto de fecha 30 de Marzo de 2016 (fl. 239); La parte actora interpone recurso de reposición contra la providencia anterior (fl. 240-241). Finalmente con auto del 27 de abril de 2016, se acepta el desistimiento del recurso presentado por el apoderado judicial de la parte demandante y se ordena dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral segundo de la providencia del 30 de marzo de 2016, es decir, poner el expediente a disposición de las partes para que presente sus alegatos de conclusión, por el término común de 10 días y el traslado especial al Ministerio Público si lo solicitare.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA-CAR (fls.50-70)

Dentro de la oportunidad concedida para el efecto, el apoderado de la entidad demandada, contestó la demanda en los siguientes términos:

Se opone a las pretensiones de la demanda, y precisa que no se puede declarar la nulidad del Oficio de fecha 15 de noviembre de 2002, toda vez que no es un acto administrativo sino uno de ejecución de aquel que ordenó la supresión, transcribiendo para reforzar su argumento un aparte de la sentencia del Consejo de Estado del 26 de febrero de 1996, con ponencia del Consejero Dr. Joaquín Barreto Ruíz. Agrega que dicha comunicación no crea, modifica, ni extingue ninguna situación jurídica individual, sino que fue el instrumento que utilizó la Administración para hacer saber al demandante que quedaba desvinculado de la Entidad por supresión de cargo, razón por la cual no tiene efecto jurídico distinto al de informar.

Aduce que no es procedente la solicitud de reintegro, ya que el actor se encontraba vinculado en calidad de empleado provisional y que de conformidad con el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 sólo los empleados de carrera en caso de supresión del cargo, podrán optar por ser incorporados o recibir indemnización.



Frente a los hechos manifiesta que no es cierto que el Director de la CAR hubiere desvinculado al demandante con el oficio de 15 de noviembre de 2003 y que seguramente el actor se está refiriendo al Acuerdo 016 de 2002, mediante el cual se determinó la planta de personal de la Entidad y a las Resoluciones No. 1344 de 1346 de 15 de noviembre de 2002, mediante las cuales se incorporó provisionalmente a algunos empleados a la nueva planta de personal. Agrega que los actos administrativos demandados fueron proferidos con base en facultades otorgadas por la ley al Consejo Directivo y al Director de la CAR como consecuencia de un proceso de modernización y fortalecimiento institucional *“...circunstancia por la cual el demandante no pidió su nulidad...”* (fl. 51).

Indica que el Acuerdo 016 de 2002, no ha sido atacado por el accionante y que el mismo, en su artículo 5 expresa que *“...El Director General, mediante resolución, distribuirá los cargos de la planta de personal y ubicará el personal teniendo en cuenta su estructura, los planes, los programas y las necesidades del servicio. A quienes no queden incorporados dentro de la nueva planta, como consecuencia de la supresión del cargo, se le comunicará la determinación correspondiente...”* (fl. 51).

Afirma que el actor no estaba vinculado en carrera administrativa y que por ello no existía evaluación de desempeño y que su condición era la de un empleado provisional. Agrega que en caso que fuera un trabajador oficial debería atenderse la excepción de falta de jurisdicción ya que la competente sería la Jurisdicción Laboral Ordinaria. Precisa que cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una Entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga.

Como argumentos o razones de la defensa manifiesta que no existe duda que el trabajo como derecho y obligación social, goza de especial protección por parte del Estado y que la Constitución Política consagra entre otros principios, el de igualdad de oportunidades, la estabilidad en el empleo y la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos; lo cual no significa que el empleado no se pueda remover del cargo.

Luego de transcribir apartes de la sentencia C-479 de 1992, aduce que la supresión de cargos puede ocurrir por modificación de la planta de personal y que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, las Entidades estatales deben implementar programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, *“...lo cual conlleva procesos de reestructuración administrativa y como parte de estos, la reducción de los gastos de personal mediante racionalización, modificación de las plantas de personal de empleados públicos (libre nombramiento y remoción o de carrera) y de trabajadores oficiales...”* (fl. 53).

Sostiene que el nominador (Director de la CAR), gozaba de todas las facultades para suprimir el cargo, sin que estuviese violando norma legal o constitucional alguna y que el



hecho de estar el actor en provisionalidad un cargo de carrera no implica que esté protegido por su régimen, *"...todo lo contrario, la administración conservaba la facultad discrecional para declarar la insubsistencia del funcionario..."*, (f. 54) ya que para conservar este fuero se necesita además de ser un cargo con esta calidad, que su ingreso sea con base en el mérito, que se le nombre en período de prueba y que sea inscrito en el escalafón. Agrega que son distintas las condiciones de los empleados nombrados en forma provisional a la de los empleados de carrera, por lo que es totalmente desproporcionado, aplicar en materia de desvinculación, ingreso, permanencia y promoción las mismas reglas a éstos.

En relación con la falsa motivación alegada por la parte demandante, relata que hubo varios estudios y apoyos adicionales en el proceso de reestructuración que llevó a cabo la CAR, tales como el del Departamento Administrativo de la Función y de consultores jurídicos, de los cuales la Corporación adoptó los parámetros para expedir el Acuerdo 016 de 2002 *"...y que sirvió de fundamento a las dos resoluciones que originaron el oficio de comunicación del 15 de noviembre de 2002..."* (f. 55) atacado por el accionante.

Expresa que la discrecionalidad es una característica de la actividad administrativa y que el Dr. Carlos Betancurt Jaramillo en su obra "Derecho Procesal Administrativo" señala que la actividad discrecional es una necesidad de la Administración, ya que la satisfacción de las necesidades colectivas no puede reducirse siempre a simples esquemas legislativos previos.

Resalta que en virtud de la potestad discrecional, la Administración goza de cierto grado de liberalidad en cuanto a la elección de la oportunidad y la conveniencia para tomar una decisión administrativa y que por ello los actos administrativos expedidos con base en esta facultad, no requieren ser motivados, lo que no implica que no haya existido una finalidad para su expedición, *"...pues efectivamente en este caso sí lo hubo y fue el mejoramiento del servicio..."* (f. 55). En relación con el tema transcribe un fragmento del texto del libro "Derecho Administrativo" del tratadista Jaime Vidal Perdomo y concluye que en el caso que nos ocupa, el nombramiento y la declaración de insubsistencia de un funcionario en provisionalidad, son actos de potestad discrecional del Director de la Corporación.

Arguye que para desvirtuar las causales de impugnación invocadas por el accionante, es relevante tener en cuenta lo señalado en la Sentencia de 6 de marzo de 2003 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, radicación 3067-00, en un caso similar al que se debate en el presente proceso, pronunciamiento del cual concluye que el acto administrativo que dio origen al oficio atacado se expidió en ejercicio legítimo de la autonomía que le ha conferido la Carta Política a la Corporación, *"...sin que la parte actora*



pueda demostrar los móviles torcidos contrarios al buen servicio, manteniéndose así incólume la presunción de legalidad que las ampara ...” (f. 55).

Formula las siguientes excepciones (fl. 56-57)

1. Inepta demanda por falta de requisitos formales

Sostiene que la demanda se fundamenta en criterios y posiciones subjetivas del actor y en una supuesta falsa motivación del acto administrativo, pero que ninguna de las causales invocadas está debidamente probada para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados. Agrega que también es inepta porque el demandante ha propuesto como pretensión principal la solicitud de nulidad del oficio por medio del cual se le notificó al actor su desvinculación de la Entidad, al unísono con el Acuerdo 016 de 29 de octubre de 2002, sin especificar cuál es el acto original y cuál es el acto que demanda en forma subsidiaria, de lo que resulta que éste oficio no es un acto administrativo sino un acto de EJECUCION DEL ACTO QUE ORDENA LA SUPRESION. Sobre el tema, hace referencia a la Sentencia del 26 de febrero de 1996, del Consejo de Estado, C.P. Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

Indica que la comunicación de fecha 15 de Noviembre de 2002 no crea, ni modifica, ni extingue situación jurídica individual alguna, fue el instrumentos o medio que utilizó la administración para hacer saber al demandado que quedaba desvinculado de la Entidad por supresión del cargo y que no tiene efecto jurídico distinto del de información.

2. Carencia absoluta de los derechos reclamados

Insiste en que no le asiste ningún derecho al demandante sobre las pretensiones reclamadas, toda vez que por ser un funcionario nombrado en provisionalidad no goza de los derechos adquiridos alegados, menos aún cuando el término legal de dicha provisionalidad estaba ampliamente superado.

4. ALEGATOS DE CONCLUSION

4.1. CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR)

Dentro de la oportunidad concedida para el efecto guardó silencio.

4.2. PARTE DEMANDANTE (fls. 242-253)

Dentro del escrito de alegatos, indica lo siguiente:



Resalta que no se trató de una supresión total sino parcial, en cuanto que quedaron 40 cargos 4065-13 en la nueva planta.

Señala que como se ha aceptado jurisprudencialmente¹ el Acuerdo 016 de 2002, es un acto general e impersonal con efectos erga omnes, por lo cual no pudo afectar al actor. Si bien la CAR expidió los actos de incorporación (resoluciones 1345 del 15 de Noviembre de 2002) también lo es que ellos son inoponibles al actor, en cuanto nunca le fueron notificados, ni comunicados y refiere sobre el tema la sentencias T-446 de 2013 y T 146 de 2014, por lo que considera que si éstos no fueron notificados, el actor no tenía obligación alguna de demandarlos. En esas condiciones el oficio de 15 de Noviembre del 15 de Noviembre de 2002, es el único acto que en forma particular y concreta despidió al servidor, y hace alusión al pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 16 de abril de 2013.

Indica que a partir de la Sentencia T-137 de 2014, el acto que en definitiva retiró del servicio al actor no fue el acuerdo No. 016 de 2002, sino la comunicación del 15 de Noviembre de 2002, acto administrativo que particularizó la situación laboral del demandante y que con su expedición extinguió la situación laboral subjetiva del actor, por lo que bajo el principio de legítima confianza, fue el acto demandado y hace referencia al pronunciamientos del Consejo de Estado² en donde destaca que *“la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto de hace demandable”* y *“... la simple comunicación de la supresión de cargos constituye el acto administrativo, susceptible de control jurisdiccional”*. (fl. 244).

Resume que el único acto que nominadamente desvinculó al actor fué el acto - oficio del 15 de Noviembre de 2002, *“que fue falsamente motivado por el Director de la CAR al informarle que el despido había sido ordenado por el Acuerdo 016 y por ende la supresión del cargo del servidor no fue real sino ficticia o artificial o inventada por dicho funcionario y máxime cuando a él nunca le fueron notificados los actos de incorporación ni mucho menos se les comunicó que eran causantes de su despido; por el contrario de le comunicó que el acto que lo había desvinculado por supresión de su cargo fue el acuerdo 016, lo que es falso”* (fl. 244).

Determina como precedente constitucional que confirma la prosperidad de las pretensiones de la demanda, relaciona apartes de la sentencia T-137 de 2014, decisión a través del cual amparó los derechos fundamentales del actor, Luis Antonio Ascencio, *“al debido proceso, al acceso de la administración de justicia y a la igualdad”* y resalta que conforme a lo establecido en ese fallo *“se presentó un defecto material o sustantivo causado por la incorrecta valoración judicial al equiparar los cargos de carrera en*

¹ Sentencia del 21 de abril de 2006 exp. 2003-1552, Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

² Sentencias del 20 de Enero de 2011, rad.200110992 y la de fecha 9 de Noviembre de 2006, rad. 2006-1189.



provisionalidad, con los cargos de libre nombramiento y remoción" y que "el funcionario en provisionalidad debe ser removido de cargo únicamente por factores disciplinarios, de rendimiento laboral o previsión por funcionario que ganó el concurso. (fl. 245). Entonces, como el actor era un funcionario que ejercía un cargo de carrera en provisionalidad, el acto de su despido, esto es, el oficio del 15 de noviembre de 2002, como lo exige la Corte Constitucional debía ser motivado en uno de esos ítems, y al no serlo, deviene su nulidad que conlleva al restablecimiento de sus derechos

Establece que la reestructuración no fue soportada en un estudio técnico realizado con estricto apego a los requerimientos legales y constitucionales, y luego de transcribir apartes de la Sentencia T-137 de 2014, concluye que la reestructuración no fue soportada en un real estudio técnico, por lo cual se afectó arbitrariamente a los funcionarios despedidos, tal y como lo estableció el "Informe de Auditoría Gubernamental Abreviada con enfoque integral" que realizó la Contraloría General de la República a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - "CAR 2002" (fl. 249). Concluyendo que el estudio técnico no fue realizado por profesionales altamente calificados en el tema sino por un solo consultor, incumpléndose el art. 150 del D, 1572 de 1998, por lo que el proceso de reestructuración no obedeció a un juicio objetivo e imparcial y transparente de la entidad empleadora y trae como referencia la Sentencia del 4 de Noviembre de 2010, Radic. 2002-01039.

4.3. DEL MINISTERIO PÚBLICO.

No emitió concepto.

5. RECAUDO PROBATORIO

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 informal y copia auténtica de oficio de fecha 15 de Noviembre de 2002 (fls. 3 y 37)
- Copia informal y copia auténtica del acuerdo 016 del 29 de octubre de 2002, por medio del cual se determina la planta de personal de la Corporación Autónoma de Cundinamarca, expedido por el Consejo Directivo de la misma (fls. 4-9; 38-40).
- Resolución No. 0627 del 27 de abril de 2001, por medio del cual se nombra al señor Diego Bravo Martínez, en el cargo de Técnico Administrativo 4065-13,



dependiente de la Regional Ubaté y Suárez; el nombramiento tiene carácter provisional (fl.10)

➤ Respuesta a oficio No. 00641, por parte de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, en fecha 11 de febrero de 2008, con que de aporta el ANEXO No. 1. (fl. 100-103)

➤ EL ANEXO 1, está compuesto de los siguientes documentos:

- Acuerdo No. 008 de 1995, por medio del cual se establece la planta de personal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (fl. 1-3)
- Acuerdo No. 015 del 29 de Octubre de 2002, por el cual se determina la estructura de la CAR, con sus dependencias y se dictan otras disposiciones (fl. 4-15)
- Documento descriptivo del estudio que se realizó para la reestructuración administrativa de la CAR, que corresponde al antecedente que dio origen a los Acuerdos 015 y 016, proferidos por el Consejo Directivo de la CAR el 29 de Octubre de 2002, mediante los cuales se determinaron la nueva estructura con sus dependencias y la nueva planta de personal de la CAR (fl. 16-158)
- Cuadro - relación de empleados públicos al 15 de noviembre de 2002, especificando nombre, cargo, código, grado, salario, fecha de ingreso, situación administrativa y dependencia (fl.159-174)
- Cuadro Relación de Incorporaciones en carrera administrativa; Resolución No. 1345 del 15 de Noviembre de 2002 (fl.175-176)
- Relación de incorporaciones con designación provisional, Resolución No. 1344 del 15 de Noviembre de 2002 (fl. 176-179).
- Relación de Incorporaciones de Libre Nombramiento y Remoción, Resolución No. 1343 del 15 de Noviembre de 2002 (fl. 179 vto) al 15 de Noviembre de 2002, correspondiente a servidores públicos a quienes se les suprimió el empleo, con ocasión a la reestructuración administrativa (fl. 180)
- Relación de nuevos nombramientos y de incorporación con posterioridad al 15 de Noviembre de 2002, correspondientes a servidores públicos a quienes se les suprimió el empleo, con ocasión de la reestructuración administrativa (fl. 180)
- Relación de servidores quienes quedaron retirados del servicio por la supresión del cargo que ocupaban y que posteriormente fueron incorporados a la nueva planta, junto con la fotocopia de los correspondientes actos administrativos (fls. 181-197).



- Relación de Ordenes de Prestación de Servicios (fls.198-207).
 - Listado de personas quienes se encontraban en carrera administrativa, retiradas del servicio a partir del 16 de noviembre de 2002, por la supresión del empleo que desempeñaban con ocasión de la reestructuración institucional (fl. 208).
 - Cuadro Relación de personas vinculadas con edad de retiro forzoso (fl. 209).
 - Cuadro Relación de Ordenes de Servicio correspondientes al periodo comprendido entre octubre de 2002 a Diciembre de 2004 (fl. 212-260).
 - Cuadro Relación Contratos de prestación de Servicios correspondientes a la vigencia del año 2002 (fl. 261-285).
 - Hoja de vida del Señor Diego Bravo Martínez (fls 309-366)
- Copia auténtica de la CIRCULAR No. 1000-004, ASUNTO: ALCANCES DE LOS RECIENTES FALLOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONCURSOS Y PROVISION DE EMPLEOS. (fl. 110-112)
- CONSTANCIA expedida por la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios, en la que consta la calidad con la que estuvo vinculado a la CAR, el Señor DIEGO BRAVO MARTINEZ (fl. 115).
- Copia auténtica del Concepto rendido por la PROCURADURIA 51 JUDICIAL ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, dentro del expediente 2003-01683, en contra de la CAR, siendo demandante el Señor MARCO FIDEL GOMEZ CASTIBLANCO, vinculado en carrera administrativa. (fl. 119-136)
- OFICIO allegado via correo electrónico por medio del cual LA CAR, remite el listado de la 75 personas que desempeñaron el cargo técnico administrativo, Grado 13, antes y después del 29 de Octubre de 2002 (fl. 215-220)
- Documental allegada por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, en fecha 19 de enero de 2016³, consistentes en 28 hojas de vida (en físico) de los servidores que antes y después del 29 de octubre de 2002, desempeñaban cargos de igual nivel y grado salarial al Señor DIEGO BRAVO MARTINEZ. (fl. 229-232).
- Las HOJAS DE VIDA allegadas en físico, corresponden a los siguientes funcionarios:

ANEXO NUMERO	NOMBRE	CARGO ANTERIOR
2	Luz Marina Villamarín Riaño	Auxiliar administrativo- 5120-12 (fl. 32)
3	Elizabeth Cabanzo Quintero	Técnico Administrativo-4065-13 (fl.105)
4	Gloria Stella Torres	Técnico Administrativo-4065-13 (fl.140)
5	Nelson Mauricio Arévalo Peñuela	Técnico Administrativo-4065-13 (fl.1)
6	Mónica Liliana Sánchez Pulido	Técnico Administrativo- 4065-13 (fl. 22)
7	Ana Rocío cruz Álvarez	Técnico Administrativo- 4065-13 (fl. 1)
8	Nelson Javier Olaya Triana	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 56)

³ Ver folio 229 del expediente



9	Nancy Liliana Cubillos	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)
10	Gustavo León Cortes	Técnico administrativo-4065-14 (fl. 51)
11	Francisco José Figueroa Matiz	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)
12	Liliana Amparo Sabogal Torres	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 56)
13	Carmen Rosa Puentes Chacón	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)
14	Exmery Rocío Salinas López	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)
15	María Mercedes Ramírez	Técnico administrativo-4065-14 (fl. 71)
16	Walter Fauricio Ospina Palacios	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 17)
17	Yadire Licet Abello Tovar	Fue nombrada Resolución N° 0647 del 16 de abril de 2008-profesional universitario- 2044-08 (fl. 1)
18	Martha Isabel Huertas	Profesional Universitaria-3020-06 (fl. 1)
19	Edgar Mauricio Castillo	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 90)
20	Rafael Guillermo Espinosa	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 174)
21	Rodrigo Cristancho Molina	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 29)
22	Luz Angela Cañón Sánchez	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 84)
23	Arnulfo Yepes Riveros	Técnico administrativo-4065-14 (fl. 1)
24	Luz Marcela Gómez Jaimes	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 119)
25	Félix Armando Rodríguez barrero	Conductor mecánico 5310-11 (fl. 1)
26	Efraín de Jesús Rodríguez Moreno	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)
27	Nelson Efraín Santamaría Buitrago	Profesional Universitario 3020-11 (fl. 131)
28	Ángela Rodríguez Medina	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 152)

- De igual manera la CAR allegó en medio magnético, las HOJAS DE VIDA escaneadas de los EMPLEADOS PUBLICOS VINCULADOS A 15 DE NOVIEMBRE DE 2002 obrante a folio 232, en concordancia con el listado obrante a folio 233, y que pertenecen a las siguientes personas:

1. ARENAS PEDRAZA LUIS FERNANDO
2. BAUTISTA OSPITIA LUIS HUMBERTO
3. BONILLA REYES MARLENY
4. BRAVO MARTINEZ DIEGO
5. CALLEJAS PARRA ALEIRCER
6. CAÑÓN PARADA JOSE ALIRIO
7. CARDENAS ROBAYO CARLOS ARTURO
8. CARO FLORIAN FLAVIO 1 Y 2
9. CARVAJAL CUELLAR GABRIL 1 Y 2
10. CASTELLANOS RODRIGUEZ JOSUE ALIRIO
11. CASTILLO BERRIO SAMUEL 1 Y 2
12. CASTRO BEDOYA MIGUEL ALBERTO 1 Y 2
13. DAMIAN RODRIGUEZ MARTHA
14. DE LA ROSA MARIAN JAIRO ELIAS
15. ESPEJO TABARES YANIRA
16. FERREIRA TOVAR JULIAN ENRIQUE
17. FLORES HERNANDEZ EULISES
18. GARNICA RODRIGUEZ MIRYAN JULIETA
19. GIL PULIDO JORGE ENRIQUE



20. GIL REYES ADELMO
21. GUERRERO PINZON YORLENY
22. GUTIERREZ SALAS CLAUDIA P.
23. HERRERA SANCHEZ ROSA YOLANDA
24. MARTINEZ GUERRERO DORIS LILIANA
25. MORALES DE GONZALEZ PAULA
26. MORALES QUEVEDO RODRIGO
27. MORENO ARIAS LUIS HERNANDO
28. MORENO LOZANO GERMAN
29. MOSQUERO QUINTERO EFRAIN
30. NIÑO MOLANO LUIS FERNANDO
31. ORDOÑEZ PEREZ JUAN CARLOS
32. ORTIZ RAMOS ANGEL AUGUSTO 1 Y 2
33. PRADO MEJIA RICARDO
34. PARRA CASTILLO LAURA CAMILA
35. PINZON JIMENEZ LUIS ENRIQUE 1 Y 2
36. PORTILLA DAVILA JAIRO EFRAIN
37. RAMIREZ BONILLA GERMAN EDUARDO
38. RODRIGUEZ AREVALO CLAUDIO MARCO
39. RODRIGUEZ SANABRIA RODRIGO JULIAN
40. ROMERO BUSTAMANTE HERNEL ALBERTO
41. ROZO FERNANDEZ MARIA ALEJANDRA
42. SANCHEZ RINCON FLOR CONCEPCION
43. SUAREZ BUSTOS FRANCY CAROLINA
44. TOLOSA SUAREZ RAMON ROLANDO
45. TRIANA GARCIA JHON WILSON
46. VARGAS VILLALBA JOAQUIN ENRIQUE.

II. CONSIDERACIONES

Agotadas las etapas procesales correspondientes y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, entra este Despacho a decidir de fondo sobre el debate planteado.

1. PROBLEMA JURIDICO

En el presente caso el problema jurídico se circunscribe a determinar la legalidad de la supresión del cargo de TECNICO ADMINISTRATIVO código 4065 - grado 13, que venía desempeñando el Señor DIEGO BRAVO MARTINEZ, en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y en consecuencia, establecer si es viable su reintegro.



El Juez concreta las tesis argumentativas del caso, desplegadas por las partes, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anunciará la posición que asumirá el despacho así:

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

Solicita se declare la nulidad de la decisión administrativa contenida en el memorando de 15 de noviembre de 2002, expedido por el Director de la CAR, mediante el cual fue desvinculado el actor, por considerar que su contenido y el acuerdo 016 del 29 de octubre de 2002, constituyen el acto administrativo contenedor de la decisión administrativa de desvinculación, considerándolo ilegal, arbitrario e injusto, expedido irregularmente, con falsa motivación y desviación de poder,

Afirma que el Acuerdo 016 de 2002, se profirió con el fin de crear vacantes que permitieran designar o celebrar contratos de prestación de servicios con recomendados políticos o personal de predilección del nominador y que nunca tuvo como objetivo el mejoramiento del servicio público prestado por la Entidad, y que implicó la desvinculación de aproximadamente 391 servidores públicos en provisionalidad..." (f. 15), que tenían derecho a permanecer en el cargo hasta que culminara el concurso que les permitiera ingresar a carrera administrativa o hasta que se presentara una justa causa para ello.

Indica que se le causó un perjuicio grave al accionante por la pérdida de su empleo, concluyendo que el derecho del actor fue injusta y gravemente afectado por las decisiones acusadas, contrarias a la ley y que generan la responsabilidad de la entidad, creándose así el mérito para exigir las indemnizaciones de los perjuicios acusados y como restablecimiento del derecho vulnerado, el reintegro solicitado y las demás condenas impetradas.

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandada**

Se opone a las pretensiones y determina que no se puede declarar la nulidad del Oficio de fecha 15 de noviembre de 2002, toda vez que no es un acto administrativo sino uno de ejecución de aquel que ordenó la supresión. Aduce que no es procedente la solicitud de reintegro, ya que el actor se encontraba vinculado en calidad de empleado provisional y que de conformidad con el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 sólo los empleados de carrera en caso de supresión del cargo, podrán optar por ser incorporados o recibir indemnización. Indica que la supresión de cargos puede ocurrir por modificación de la planta de personal y que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, las Entidades estatales deben implementar programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, resaltando que en virtud de la potestad discrecional, la Administración goza de cierto grado de liberalidad en cuanto a la elección de la oportunidad y la conveniencia para tomar una decisión administrativa y que por ello los actos administrativos expedidos con base en esta facultad, no requieren ser motivados, lo que no implica que no haya existido una finalidad para su expedición, "...pues efectivamente en este caso sí lo hubo y fue el mejoramiento del servicio..." y determina que el acto administrativo que dió origen al oficio atacado se expidió en ejercicio legítimo de la autonomía que le ha conferido la Carta Política a la Corporación, "...sin que la parte actora pueda demostrar los móviles torcidos contrarios al buen servicio, manteniéndose así incólume la presunción de legalidad que las ampara..." (f. 55).

- **Tesis argumentativa propuesta por el Despacho**

El Despacho declarará probada la excepción denominada "carencia absoluta de los derechos reclamados" y se negarán las pretensiones de la demanda. No se condenará en costas en esta instancia, toda vez que las partes se limitaron al ejercicio de los derechos y actuaciones procesales pertinentes y no se observó una conducta dilatoria o de mala fe, según lo dispuesto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo



3. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Previo a resolver de fondo sobre el caso concreto, y como quiera que el apoderado de la entidad demandada CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, planteó excepciones en la contestación de la demanda, es preciso entrar a resolver sobre la prosperidad de las mismas, procediendo el Despacho a pronunciarse sobre cada una de ellas así:

La CAR formuló la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales, argumentado que el demandante ha propuesto como pretensión principal la solicitud de nulidad del oficio por medio del cual se le notificó al actor su desvinculación de la Entidad, al unísono con el Acuerdo 016 de 29 de octubre de 2002, sin especificar cuál es el acto original y cuál es el acto que demanda en forma subsidiaria, de lo que resulta que éste oficio no es un acto administrativo sino un acto de ejecución del acto que ordena la supresión e indica que la comunicación de fecha 15 de Noviembre de 2002 no crea, ni modifica, ni extingue situación jurídica individual alguna, y que no tiene efecto jurídico distinto del de información.

Para resolver ésta excepción el despacho dirá, que de conformidad con la Sentencia T-146 de 2014, del 13 de marzo de 2014, emitida por la Corte Constitucional en sede de revisión frente a la acción de tutela que cursó en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, bajo el número 11001-03-15-000-2013-00041-00/01, en la cual se decidió dejar sin efecto las providencias de 7 de marzo y 12 de agosto de 2013 emitidas por el Consejo de Estado dentro del proceso de tutela, así como la decisión de 26 de julio de 2013, proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de contornos similares⁴, frente a cual analizó la posición del Consejo de Estado en materia de ineptitud de la demanda por no incorporación del acto administrativo que suprime el cargo por reforma la planta de personal y por otro lado considerar que el oficio de comunicación no era un acto demandable, y después de hacer un recuento jurisprudencial concluye, que Consejo de Estado inicialmente sostuvo que el oficio por el cual se comunicaba la supresión del cargo en el proceso adelantado por la CAR era de naturaleza ejecutiva y por lo tanto no era demandable ante la jurisdicción contenciosa, al igual que el Acuerdo 016 de 2002, por tratarse de un acto general que no afectaba directamente al actor. No obstante, en sentencias posteriores se reconoció que los oficios de comunicación si eran demandables, en virtud de la teoría del acto integrador, según el cual el oficio es el acto que materializa la situación jurídica del servidor desvinculado y que la demanda de los demás actos dependerá de las pretensiones del actor.

⁴Expediente: 150013133013200300605-01, Accionante: Jaime Eduardo Flechas Mejía, Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, adelantado en Primera Instancia en el Juzgado Trece Administrativo de Tunja.



Así las cosas, para el despacho después de una lectura juiciosa del escrito de la demanda se permite establecer, que en su escrito el actor demandaba no solo el oficio de comunicación, sino lo que denomina *“la decisión administrativa”* conformada por el memorando de comunicación del 15 de noviembre de 2002 y el Acuerdo 016 de octubre del mismo año, como se puede observar en las pretensiones de la demanda, cuando expresó que: *“es nula por ser violatoria de la Constitución y de la Ley, la decisión administrativa contenida en memorando de noviembre 15 de 2002, suscrito por el Director de la CAR, doctor DARIO LONDOÑO GOMES, por medio del cual fue desvinculado de la entidad con fundamento en el Acuerdo 016 de octubre 29 de 2002.”* (fl. 11) y de lo mencionado en el numeral 2.3. del acápite de HECHOS y OMISIONES de libelo demandatorio, que afirmó: *“Como puede observarse, tal como se infiere de su contenido, dicho oficio y el acuerdo constituyen el acto administrativo contenedor de la decisión administrativa de desvinculación, por demás ilegal, arbitraria e injusta, acto que se expidió irregularmente, con falsa motivación y desviación de poder, en cuanto adolece de las manifiestas y ostensibles irregularidades que adelante demostraré y que lo hacen anulable”* (fl. 13) (destacado en negrilla por el despacho).

En este orden de ideas, se procederá a resolver de fondo, bajo el entendido que la demanda se dirigió contra el Acuerdo 016 de 2002, *“Por el cual se determina la planta de personal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR- y se dictan otras disposiciones”*, y la comunicación del 15 de noviembre de 2002, *suscrito por el Director de la CAR, doctor DARIO LONDOÑO GOMES, por medio del cual se desvinculó al actor de la entidad.*

En cuanto a la excepción denominada, carencia absoluta de los derechos reclamados, indica el despacho que los argumentos esgrimidos por la parte accionada, no constituyen medios exceptivos sino argumentos de defensa encaminados a desvirtuar el fundamento de derecho de las pretensiones, los cuales serán estudiados en el asunto de fondo.

4. DEL FONDO DEL ASUNTO

A efectos de resolver el problema jurídico, es imperioso traer al plenario, la base legal y jurisprudencial que regula el tema, y aplicarlo al caso en concreto discriminado así:

1. *Violación del derecho al trabajo y de la estabilidad en el empleo.*
2. *Falsa motivación*
3. *Del derecho a la incorporación*
4. *Desviación de poder*
5. *Contratación mediante órdenes de prestación de servicios.*



4.1 Del derecho al trabajo y la estabilidad laboral

Se argumenta en la demanda que las funciones específicas del cargo fueron ejercidas por el accionante en forma diligente, eficaz y honesta, durante todo el lapso laborado, esto es, aproximadamente 18 meses, tiempo durante el cual se desempeñó en provisionalidad en consideración a que el cargo era de carrera administrativa y que por ello la decisión enjuiciada afectó los derechos fundamentales al trabajo y la estabilidad laboral.

Sea lo primero advertir que cuando la Administración se ve en la obligación de suprimir cargos de su planta de personal por necesidades del servicio o razones de modernización administrativa, establecidas de manera previa mediante estudio técnico, no puede alegarse un derecho de permanencia en el cargo, o a no ser desvinculado del mismo, ni siquiera cuando se trata de trabajadores de carrera administrativa, por cuanto la supresión de cargos es una causal de retiro autorizada por la misma Constitución Política, teniendo en cuenta que el interés particular debe ceder al general.

Sobre este tópico el Consejo de Estado⁵ ha precisado que:

“...Esta Sala ha reiterado que la supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa que encuentra justificación en que el interés particular de los empleados públicos está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio.

Por tal motivo, el derecho a la estabilidad laboral no comporta la obligación de la administración de mantener a un funcionario indefinida e incondicionalmente en el empleo.

La Constitución y la ley conceden a la administración la facultad para suprimir empleos y señalan el procedimiento respectivo que en voces del artículo 41 de la ley 443 de 1998 exige soportarse en un estudio técnico...” (Negrilla fuera de texto).

En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado en sentencia del 22 de abril de 2010⁶ al señalar sobre el particular:

“...La supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos independiente de la naturaleza de los cargos y de la forma como se hallen provistos, de manera que se predica tanto para los empleados de libre nombramiento y remoción, en provisionalidad o de Carrera Administrativa. Esta causal encuentra justificación en la prevalencia del interés general sobre el particular.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en el mismo sentido en la sentencia C-095 de 7 de mayo de 1996, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria, cuando expresa:

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Consejera Ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO. Sentencia 26 de octubre de 2006. Radicación No. 76001-23-31-000-2001-05261-01 (6634-05). Actor: FERNET ARRENDON MONTAÑO. Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Consejero Ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Sentencia 22 de abril de 2010. Radicación No. 08001-23-31-000-2002-00280-01 (2611-07). Actor: LUBERNY CANATE MIRANDA



‘Es cierto que la carrera administrativa otorga a los empleados escalafonados en ella estabilidad en el empleo, pero ello no significa que el Estado deba mantener indefinidamente los cargos creados a pesar de que existan evidentes razones y necesidades que justifiquen la supresión de algunos. Es que esa estabilidad no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de la funciones que le corresponde, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa... ibídem (Sic)’

“El derecho adquirido a la estabilidad en el empleo de que gozan quienes pertenecen a la carrera administrativa no impide que la Administración por razones de interés general ligada a la propia eficacia y eficiencia de la función pública, pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una Entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérseles los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general...”

Así entonces, se colige que ni siquiera la calidad de empleado de carrera puede constituir límite para el emprendimiento de procesos de reestructuración que tienen como fin la modernización de las Entidades y por ende, el mejoramiento del servicio, pues éstos comportan fines que atienden al interés general, el cual, como se dijo, prima sobre el particular, de manera que el argumento de apelación no está llamado a prosperar.

Adicional a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el plenario no está demostrado que el accionante estuviere inscrito en carrera administrativa y tampoco que hubiere accedido al cargo en virtud de un concurso de méritos, de manera que su vinculación es precaria, situación que puede advertirse, no solo de lo expuesto por el apoderado en la demanda, sino principalmente con la copia de la Resolución No. 0627 del 27 de abril de 2001, a través de la cual se nombró al accionante, en donde se le señaló que *“...De conformidad con lo establecido en el Decreto 2329 de 1995, el nombramiento tiene el carácter provisional...”*

En ese orden de ideas, considera el despacho que como el accionante no se encontraba inscrito en el escalafón de carrera administrativa, no se puede sostener válidamente que estuviere cobijado por algún régimen que le proporcionare estabilidad en el empleo, de manera que habrá de concluirse que gozaba de un nombramiento precario, el cual, atendiendo a las normas generales que establecen la supresión de cargos como una causa legal para el retiro, al igual que los cargos desempeñados por funcionarios de carrera y los de libre nombramiento y remoción, *“...estaban y están expuestos a la supresión del cargo,*

⁷ Ver fl. 11 de la hoja de vida del Señor DIEGO BRAVO MARTINEZ, incluida en el DVD aportado a folio 232 del expediente y anexo 1 folio 329 de la hoja de vida del actor.



lógicamente dentro de los parámetros constitucionales y legales...". Al respecto se dijo en sentencia de 28 de enero de 2010:⁸

"...Provisionales y supresión.

Para enmarcar la calidad de su nombramiento, debe recordarse que los provisionales hacían parte entre otras normas de la derogada Ley 443/98, y tal y como su nombre lo indica proveían transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito. Estos empleos al igual que los de carrera y los de libre nombramiento y remoción, estaban y están expuestos a la supresión del cargo, lógicamente dentro de los parámetros constitucionales y legales.

(...)

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

Lo anterior significa que hay viabilidad jurídica para reestructurar la planta de personal, o suprimir un empleo de naturaleza provisional, de carrera o de libre nombramiento y remoción, si la entidad adelantó los estudios técnicos necesarios y cumplió con los demás requisitos pertinentes. La decisión de la supresión tiene que estar justificada en un motivo real y serio e íntimamente relacionado con la decisión, que satisfaga el interés general, de lo contrario, quien resulta perjudicado por tal disposición debe demostrar fehacientemente una causal de nulidad de las enlistadas en el artículo 84 del C.C.A; por manera que no es válido por sí mismo el argumento de la actora, que solo es posible terminar la provisionalidad con la declaratoria de insubsistencia, el provisional no tiene una estabilidad especial por esa condición; por tanto se denegará el cargo al no enrostrarse un argumento de peso mayor que la imposibilidad de la supresión del cargo por la formalidad de la insubsistencia, ya que no conlleva una violación a las normas de carrera...".

No puede olvidarse que la supresión de empleos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa, la cual encuentra justificación en que el interés particular de los empleados públicos está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio. Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:⁹

"...De conformidad con el inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política la función administrativa debe ejercerse consultando el bien común y el interés general, es decir persiguiendo los fines propios de un Estado Social de Derecho, en especial los consagrados en el artículo 2 de la misma Carta. Al respecto, reza la citada disposición:

"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad,

⁸ **CONSEJO DE ESTADO.** Sección Segunda. Subsección "A". Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 28 de enero de 2010. Rad.: 05001-23-31-000-2002-00357-02 (1740-08). Actor: María Magdalena Pérez Boder. Demandado: Departamento de Antioquia.

⁹ **SECCIÓN SEGUNDA.** Consejero ponente: Víctor Hemando Alvarado Ardila. Sentencia de 11 de marzo de 2010. Rad.: 05001-23-31-000-2002-01691-01 (2595-07). Actor: Víctor Alcides Yepes Hernández. Demandado: Departamento de Antioquia



moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”.

“(.....). “.

Bajo ese entendido, la supresión de empleos se debe concebir como una causa legal de retiro del servicio de los empleados del sector público, que encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio...” (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, es claro que la naturaleza del cargo o la forma en que éste está provisto, no constituyen límites para el emprendimiento de procesos de restructuración que tienen como fin la modernización de las Entidades y por ende, el mejoramiento del servicio, pues éstos comportan fines que atienden al interés general, el cual, como se dijo, prima sobre el particular. Ni tampoco puede predicarse que con la desvinculación se afectó el derecho fundamental al trabajo ni al debido proceso.

En conclusión, dirá el despacho que la supresión de cargos es una causal de retiro prevista en la ley y que el demandante no puede alegar situaciones de estabilidad, dado que en virtud del interés general, su interés particular debe ceder, además que no se demostró que el actor se encontrara amparado por alguna prerrogativa propia del régimen de carrera administrativa.

Ahora bien, señala la parte actora que “...la entidad no convocó a concurso, para así haberles permitido a los que ejercían funciones en provisionalidad ingresar a carrera administrativa, obteniendo los derechos que de ella emanan, anhelo que la entidad frustró...” (f. 14), argumento frente al cual dirá el despacho que aunque la falta de concurso pudo comportar una imposibilidad para que el actor ingresara a la carrera administrativa, dicha omisión de la Administración no tiene la virtud de viciar de nulidad la actuación administrativa, pues no constituye uno de los requisitos exigidos por la Ley para el emprendimiento de reformas administrativas que impliquen la supresión de cargos.

En efecto, según el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, vigente para la época de los hechos, las reformas a las plantas de personas de las Entidades públicas “...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 (...) de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional...”.

Como se observa, la Ley no impuso a los Entes Públicos la obligación de adelantar procesos de selección de personal como exigencia previa para el emprendimiento de procesos de reforma que impliquen supresión de cargos y tampoco lo hizo la reglamentación que expidió el Gobierno Nacional en desarrollo del citado precepto, pues



el Decreto 1572 de 1998, indicó que los estudios técnicos que sirvan de soporte para las modificaciones a la planta deben cumplir las siguientes exigencias:

ARTICULO 154. *Los estudios que soportan las modificaciones a las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen como mínimo:*

1. *Análisis de las implicaciones derivadas de la transformación de la misión u objeto social de la institución y de las funciones generales.*
2. *Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*
3. *Evaluación de la prestación de los servicios.*
4. *Evaluación de las funciones asignadas a los empleos.*
5. *Cargas de trabajo.*
6. *Análisis de los perfiles de los empleos.*

Dicha norma, fue modificada por el artículo 9º del Decreto 2504 del mismo año en los siguientes términos:

“ARTICULO 154. *<Artículo modificado por el artículo 9o. del Decreto 2504 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Los estudios que soportan 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 técnico-misionales y de apoyo*
2. *Evaluación de la prestación de los servicios*
3. *Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.*

Además es claro que la situación a la que se refiere el accionante a lo sumo podría configurar la frustración de una mera expectativa pero en ningún caso la violación de un derecho, pues ni siquiera se podría afirmar válidamente que de haberse celebrado el concurso, el accionante hubiere resultado electo para ocupar el empleo, pues no existe ningún elemento que permita llegar a tal conclusión.

De manera entonces que como para la fecha de expedición del Acuerdo de restructuración, el funcionario se encontraba desempeñando el empleo suprimido, en virtud de un nombramiento provisional, no se pueden extender las prerrogativas propias de los funcionarios de carrera, ya que la única forma que permite gozar de tales garantías es el agotamiento del concurso de méritos y la superación del período de prueba, los cuales, según el acervo probatorio, no han sido cumplidos por el demandante, hecho que permite señalar, además de lo expuesto, que la Administración no estaba en la obligación de comunicar al señor DIEGO BRAVO MARTINEZ, el derecho de opción a que hace alusión el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, en atención a que dicha prerrogativa es exclusiva de los empleados escalafonados y por ello no era procedente el reconocimiento de la indemnización.



4.2 De la falsa motivación

En el escrito de la demanda se afirma que el estudio técnico determinó la necesidad de suprimir, entre otros, los empleos desempeñados por los funcionarios inscritos en carrera administrativa, en un número estimado de 25 cargos, “...de lo cual se debe concluir que nada dijo ni del personal en provisionalidad ni del de libre nombramiento y remoción...” (f. 19).

Sin embargo, vista la documental, encuentra el despacho que los estudios técnicos en que se fundó la reforma administrativa propuso la supresión de veintiséis (26) de los sesenta y seis (66) empleos de Técnico Administrativo Código 4065 Grado 13 que existían en la planta de personal, circunstancia que se puede extractar del cuadro obrante a folios 46 del anexo No. 1, así:

NIVEL	CÓD.	GRADO	CARGO	PLANTA ACTUAL	PLANTA PROPUESTA
TECNICO	4065	13	Técnico Administrativo	66	40

No es cierto entonces, que los estudios técnicos hubieren previsto la supresión de veinticinco (25) empleos, como se dijo en la demanda, pues es claro que el estudio técnico recomendó la eliminación de veintiséis (26) empleos de idéntica denominación al que ocupaba el accionante, lo cual guarda coherencia con los actos demandados pues según se observa el Acuerdo 016 de 2002 en su artículo 1, al momento de determinar la nueva planta previó cuarenta (40) empleos de Técnico Administrativo Código 4065 Grado 13 (f. 65) y en su artículo 3, dispuso la supresión de 26 cargos de dicha denominación (f. 66).¹⁰

Ahora bien, atendiendo a la reglamentación establecida en el Decreto 1572 de 1998, es claro para el despacho que los empleos que subsistieron debían proveerse con el personal de carrera que se desempeñaba en los cargos equivalentes, de manera que el argumento del accionante, en cuanto refiere que el estudio no previó la eliminación de cargos provisionales sino de carrera carece de fundamento, pues ha de recordarse que de conformidad con el artículo 125 de la Constitución la regla general es que los empleos públicos son de carrera y se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Como bien lo señaló la misma parte actora en el escrito de demanda, el accionante “...ejerció en provisionalidad...” (f. 14) un cargo de carrera, situación que permite al despacho inferir que la propia parte actora tiene presente que los empleos públicos, según su naturaleza, no se dividen en provisionales y de carrera, ya que la provisionalidad

¹⁰ Ver folios 5-7, 38 vto-40 del expediente y folio 11-13 del anexo 1.



solamente hace alusión a la forma en que se provee el cargo público de carrera administrativa cuando no ha sido posible adelantar el concurso público.

No cabe duda entonces que el estudio técnico que sirvió de soporte a la reforma administrativa emprendida por la Administración, previó la supresión de un empleo de carrera o para ser más precisos, veintiséis (26) empleos de carrera cuya denominación es la de Técnico Administrativo Código 4065 Grado 13 y que la nueva planta previó cuarenta (40) cargos de idéntica nomenclatura, de manera que contrario a lo señalado por el demandante, ha de concluirse que el estudio sí previó la supresión de los empleos.

Ahora bien en lo que respecta a la provisión de tales empleos se ocupará el despacho en el numeral siguiente en atención a que dicha circunstancia comporta otro de los puntos de discusión planteados en la demanda.

4.2. Del derecho de incorporación

Manifiesta la parte demandante que en la nueva planta de personal quedaron cuarenta (40) empleos de Técnico Administrativo Código 4065 Grado 13, situación que constituye una flagrante y manifiesta discriminación injustificada en contra de algunos servidores, por no mediar el mérito para determinar cuáles funcionarios tenían derecho de permanecer en el cargo y cuáles no.

Al respecto, vale la pena referir, a manera de introducción, que los derechos de carrera son los que permiten la reincorporación en cargos equivalentes, esto es, en aquellos en los cuales a pesar de haber variado la denominación se mantengan las funciones de aquellos que han desaparecido. El concepto de empleo equivalente, se encontraba previsto en el artículo 158 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el Decreto 1173 de 1999, vigente para la época de los hechos, así:

"ARTÍCULO 158. Se entiende que un empleo es equivalente a otro cuando tienen funciones iguales o similares, para su ejercicio se exijan requisitos de estudio y de experiencia iguales o similares y cuando la asignación básica de aquél no sea inferior a la de éste."

Con base en la mencionada disposición la jurisprudencia ha señalado los puntos a 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.S.J. y (iii) que la asignación básica no resulte inferior¹¹.

Así mismo, precisó el Consejo de Estado en otra providencia:

"La creación de las plazas de empleo mencionadas no implica, por sí misma, que la demandante tuviera el perfil requerido pues es equivocado considerar que en una planta global como la del Ministerio de Comercio Exterior, tal como se observa en la Resolución No 0433 del 14 de abril de 2000, les corresponden iguales funciones a todos los empleos de Profesional Especializado, Código 3010, pues cada dependencia requiere de un perfil específico y a la actora le correspondía demostrar su idoneidad para ser incorporada en alguna de las plazas de empleo creadas. Por ejemplo, como la actora era abogada, seguramente especialista en alguna rama del Derecho, no puede derivarse de ello que esté en condiciones de ocupar cualquiera de las 139 plazas de empleo que fueron creadas pues los empleos de Profesional Especializado, Código 3010, en sus distintos grados, no permiten advertir el tipo de profesional requerido en cada caso..."¹².

Acorde con los pronunciamientos citados, ha de señalarse que si bien existe el derecho a la reincorporación en cargos equivalentes, esto es, en aquellos en los cuales a pesar de haber variado la denominación se mantengan las funciones de los que han desaparecido, para determinar que existe una equivalencia de los empleos, la parte demandante está obligada a probar que hay equivalencia funcional, esto es, identidad de funciones entre los cargos, subsistencia de los mismos requisitos y una asignación básica igual o superior a la que se percibía en el cargo anterior¹³; 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.¹⁴

Además de lo anterior, quien alega la existencia del derecho a la reincorporación debe acreditar que las personas que se incorporaron a los nuevos empleos, no cumplieran con las exigencias legales o que tenían un menor derecho que el demandante, caso que no es el del accionante, pues ha de recordarse que su nombramiento tenía el carácter de provisional, esto es, que no ostentaba derechos de carrera administrativa, de manera que no se puede afirmar que tenía un mejor derecho respecto de quienes continuaron en el servicio.

Debe tenerse presente que según los artículos 39 de la Ley 443 de 1998 y 135 del Decreto 1572 de 1998 modificado por el Decreto 2504 del mismo año, los funcionarios que se encuentran inscritos en la carrera tienen un derecho preferencial para continuar en el servicio cuando la nueva planta de personal contempla empleos equivalentes, prerrogativa de

¹¹ **CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia de 01 de noviembre 2007. Exp. No. 25000-23-25-000-2000-05211-01(1361-04). Actor: LYDA STELLA DIAZ VDA. DE AMEZQUITA.**

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, 22 de septiembre de 2005, Exp. No. 25000-23-25-000-2000-05580-01(4495-04), Actor: OLGA LUCIA BARCO GARCIA.

¹³ **CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia de 5 de octubre de 2006. Exp. No. 25000-23-25-000-2001-10171-01(5684-05). Actor: ESPERANZA ELVIRA JIMENEZ JIMENEZ.**

¹⁴ **CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia de 2 de febrero de 2006. Exp. No. 25000-23-25-000-2000-03177-01(4591-04). Actor: VERÓNICA CARO DE BERNAL.**



la cual no gozan los empleados que como el actor, ocupaban el cargo en provisionalidad, de manera que no se puede concluir, desde ningún punto de vista, que el accionante debió permanecer en el servicio luego de la reforma.

Al respecto, de conformidad con el material probatorio allegado, por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, en fecha 19 de enero de 2016¹⁵, consistentes en 28 hojas de vida de los servidores que antes y después del 29 de octubre de 2002, desempeñaban cargos de igual nivel y grado salarial al Señor DIEGO BRAVO MARTINEZ, se desprende la siguiente información:

De las 28 hojas de vida aportadas, 14 corresponden a empleados que se desempeñaban como Técnicos Administrativos código 4065 grado 13, la restantes hojas de vida corresponden a empleados que se encontraban en carrera administrativa o se desempeñaban en otros cargos de diferente denominación, código y grado.

ANEXO No.	NOMBRE	CARGO ANTERIOR	REQUISITOS Y EXPERIENCIA	CARGO ANTERIOR	CARGO ACTUAL	FLS
5	Nelson Mauricio Arévalo Peñuela	Técnico Administrativo-4065-13 (fl.1)	-Con resolución N° 1463 05/09/2001 ingresó como técnico administrativo 4065-13. - Estudios: Sena Trabajador calificado en recursos naturales (fl. 21)	Técnico Administrativo-4065-13 (fl.1)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 314 del 23 de enero de 2006- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 69)	237
6	Mónica Liliana Sánchez Pulido	Técnico Administrativo-4065-13 (fl. 22)	-Inició mediante resolución N° 1578 04/12/1998. -Estudios: Pregrado-economía y administración de empresas- U. Santo Tomas (fl. 21)	Técnico Administrativo-4065-13 (fl. 22)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 50)	172
7	Ana Rocío cruz Álvarez	Técnico Administrativo-4065-13 (fl. 1)	-Mediante Resolución N° 1469 de 5 de septiembre de 2001. (fl.1) -Estudios: Técnica profesional en producción pecuaria - Sena (fl.24 vto).	Técnico Administrativo-4065-13 (fl. 1)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 45)	220
8	Nelson Javier Olaya Triana	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 56)	-Mediante resolución N° 2435 de 1995 cargo operario calificado 5300-11 (fl.1) -Estudios: Ingeniería Metalúrgica. De Sistemas. Técnico profesional de gestión en recursos naturales (fl. 4) Pregrado	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 56)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 79)	246

¹⁵ Ver folio 229 del expediente



			administración ambiental y de recursos naturales. U Santo Tomás(fl.85, 93)			
9	Nancy Liliana Cubillos	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	-Mediante Resolución N° 1462 del 05/09/2001 (fl.1) -estudios: Fundamentación contable, Sena Villeta (fl. 21)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 36)	211
11	Francisco José Figueroa Matiz	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	Mediante resolución N° 0313 del 26/02/1996.Técnico profesional 4175-13(fl.1) Estudios: tecnólogo en producción agrícola, técnico profesional en gestión de recursos naturales (fl. 3, 15)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 141)	349
12	Liliana Amparo Sabogal Torres	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 56)	-Mediante resolución N° 2431 /1995.Técnico profesional 4175-11(fl.1) -Estudios: tecnóloga en producción agrícola, tecnóloga en recursos naturales, licenciatura en ciencias naturales y medio ambiente (fl. 54, 50, 49)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 56)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 75)	221
13	Carmen Rosa Puentes Chacón	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	Mediante resolución N° 0084/2002(fl.1) -Estudios: tecnóloga en producción agrícola. U de Cund, tecnóloga en sistemas de información U. del Tolima, (fl. 19-20)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 33)	196
14	Exmery Rocío Salinas López	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	Mediante Resolución N° 1113/2001 (fl.1) -Estudios: Admón. de empresas, tecnóloga en gestión agropecuaria UNAD(fl.3)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 1)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- técnico Administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 31)	187
20	Rafael Guillermo Espinosa	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 174)	Resolución N° 0098/1974, dependiente división de construcciones y mantenimiento de Obras (fl.1) -Estudios: Dibujo Arquitectónico - técnico profesional en recursos naturales y en sistema de información geográfica (fl. 6, 240)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 174)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución N° 1346 del 15 de noviembre de 2002- Técnico administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 207)	386
21	Rodrigo	Técnico	Mediante Resolución	Técnico	Quedó incorporado	273



	Cristancho Molina	administrativo-4065-13 (fl. 29)	Nº 1389/2001 (fl. 1) -estudios: técnico profesional en gestión de recursos naturales Sena, estudios en admón. Ambiental y de los recursos naturales. U Santo Tomas (fl.2)	administrativo-4065-13 (fl. 29)	a la nueva planta mediante Resolución Nº 1346 del 15 de noviembre de 2002- Técnico administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl.47)	
22	Luz Angela Cañón Sánchez	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 84)	Mediante Contrato de aprendizaje Nº 000002 del 20 de marzo de 1990 (Fl.1) -Estudios: secretariado general, tecnología en auditoría y costos. (fl. 27, 63).	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 84)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución Nº 1346 del 15 de noviembre de 2002- Técnico administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 102)	352
24	Luz Marcela Gómez Jaimes	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 119)	Mediante resolución Nº 00308-1988, como mecanógrafa 5180-04 (fl. 1) -Estudios: Técnico profesional administración de empresas y técnico en gestión de recursos naturales (fl. 168, 101)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 119)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución Nº 1346 del 15 de noviembre de 2002- Técnico administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 145)	414
28	Ángela Rodríguez Medina	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 152)	Mediante resolución Nº 2968/14/08/1987, como técnico operativo 4080-09 (fl.1) -Estudios: Técnico químico del instituto gran colombiano, Tecnólogo en química industrial. Estudios en inglés (fl. 11, 12 y13)	Técnico administrativo-4065-13 (fl. 152)	Quedó incorporado a la nueva planta mediante Resolución Nº 1346 del 15 de noviembre de 2002- Técnico administrativo-4065-13 - carácter provisional (fl. 77)	414

Téngase en cuenta que el Señor DIEGO BRAVO MARTINEZ, fue vinculado a la CAR mediante Resolución Nº 000627 del 27 de abril de 2001 y tiene acreditado en la hoja de vida, estudios como Técnico Profesional en producción pecuaria (fl. 319-367 anexo 1 y cd fl.232), y como se advierte, en el cuadro anterior, las personas que ejercían el mismo acuerdo, y fueron incorporadas a la nueva planta de personal de la CAR mediante Resolución Nº 1346 del 15 de noviembre de 2002- Técnico administrativo-4065-13 con carácter provisional, presentan diversas variables referentes a la experiencia y estudios, sobre las cuales el actor no efectuó la comparación de requisitos entre el empleo suprimido y los creados en la nueva planta, por lo que para el despacho no es de recibo aceptar el argumento de que el demandante tenía un mayor derecho respecto de las personas que continuaron en el servicio.

2.3 De la desviación de poder



Indica la parte actora en el concepto de violación de la demanda, que la actuación administrativa demandada en verdad se profirió con el fin de crear vacantes que permitieran designar o celebrar contratos de prestación de servicios con recomendados políticos o personal de predilección del nominador y que nunca tuvo como objetivo el mejoramiento del servicio público prestado por la Entidad.¹⁶

Frente a lo argumentado, ha de tenerse en cuenta que cuando se alega que la actuación administrativa censurada está afectada por cuestiones de tipo subjetivo, encaminadas a obtener fines diferentes a los previstos en las normas legales, dichos reproches deben ser analizados bajo la causal de desviación de poder, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

En efecto, la desviación de poder surge cuando la autoridad pública ejerce las atribuciones de las cuales está revestida, no para obtener el fin que la ley persigue, sino para otro distinto. Frente a la prueba de esta causal de anulación, ha señalado la jurisprudencia que se debe llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y que se usó con fines distintos a los previstos en la norma. El Consejo de Estado, al respecto ha precisado:¹⁷

“...La Sala desestimaré el cargo de desviación de poder fundado en la existencia de motivos políticos como causantes del retiro de la demandante porque el sustento probatorio es insuficiente. Una situación de tal naturaleza reclama ser ilustrada en forma prolija con las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar al retiro de que se trate.

No basta la afirmación contenida en un testimonio acerca de que una razón como la señalada dio lugar a la desvinculación que pretende cuestionarse. Demostrar los factores ilícitos que dieron lugar a un retiro del servicio en desarrollo de facultades discrecionales, demanda una actividad probatoria del impugnante orientada a demostrar, especialmente a través del indicio, los aspectos subjetivos inválidos que obraron en la producción del acto administrativo ilegal. La ausencia de tal actividad probatoria da lugar, como ocurre en el presente caso, a que se desestime el cargo planteado...”

En relación con la desviación de poder también precisó dicha Corporación Judicial:

“...La apreciación de los medios de prueba exige que el juzgador pueda lograr un nivel de convicción sobre la desviación de poder, de manera que el juicio de probabilidad que construya en su mente se afinque en estructuras lógicas de raciocinio que le permitan arribar a conclusiones razonables. Estas, desde luego, requieren que dicho juicio de probabilidad, fundamento de la verdad judicial en casos como el presente, se apoye en elementos fácticos de los cuales se pueda inferir que la administración se desvió de los propósitos que planteó la ley cuando confirió a la autoridad el ejercicio de la facultad discrecional.

Debido a ello las piezas de tipo probatorio deben ser concretas y corroborables, lo primero porque sólo demostraciones precisas pueden acotar los alcances del

¹⁶ Ver folio 15 del expediente.

¹⁷ **CONSEJO DE ESTADO.** Sección Segunda. Sentencia del 18 de Agosto de 2005. Consejero Ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE. Radicación No. 70001-23-31-000-1999-01376-01 (2096-04). Actor: MARIANA DE JESUS MORENO DIAZ.



concepto jurídico indeterminado desvirtuados de poder, y lo segundo, porque dada la amplitud y variedad de las circunstancias de distinto tipo a las que ella puede dar lugar, deben poder sostenerse demostrativamente acudiendo a varios elementos fácticos coherentes pues sólo una composición sistemática, integrada y completa de elementos que apunten en una misma dirección puede sostener, con un grado aceptable de corrección, la decisión judicial respectiva...”¹⁸

Frente a esta causal de anulación de actos administrativos respecto al tema de reestructuración y supresión de cargos, el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo se ha permitido manifestar que *“...la supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos indistintamente si son de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa, que encuentra justificación en que el interés particular del funcionario está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio...”*¹⁹

De manera que para que sea viable desvirtuar la presunción de legalidad de los actos cuya nulidad se pretende en vía judicial, se requiere probar los vicios que contiene.

Resalta el despacho que tratándose de un aspecto subjetivo, como son los motivos e intenciones que se tuvieron en cuenta para la expedición del acto, la decisión que adopte el Juez debe ser especialmente razonada, pues la desviación de poder comporta una causal de anulación de orden subjetivo, razón por la cual para encontrar acreditado el vicio, el fallador debe auscultar en el aspecto volitivo del servidor que expidió el acto.

En ese orden de ideas, la prueba tendiente a demostrar la existencia de la causal, debe encaminarse a indagar las razones que tuvo la autoridad pública para adoptar la decisión, pues solo así se puede establecer si el fin perseguido fue o no distinto al determinado por la ley.

No obstante, revisado el plenario observa el despacho que no se encuentra demostrado que la supresión del cargo del demandante se hubiere adoptado con una finalidad distinta a la dispuesta por la ley, sino que por el contrario, a la actuación se allegaron suficientes elementos de prueba que demuestran que la decisión administrativa enjuiciada se fundó en un estudio técnico cuya finalidad fue la de *“...mejorar sustancialmente el desempeño de las entidades públicas, en consonancia con los mandatos constitucionales y legales (fl. 16 anexo 1), propuesta diseñada “...de tal manera que coadyuve eficaz y eficientemente al logro de los objetivos y metas institucionales, al desarrollo de sus funciones, a la distribución racional y transparente de los recursos y a tomar decisiones pertinentes para poner en práctica los*

¹⁸ **CONSEJO DE ESTADO**, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero ponente: Jesús María Lemos Bustamante, sentencia de doce (12) de abril de 2007, Rad.: 15001-23-31000199515530-01(8647-05), Actor: Clara Stella Prieto Acevedo, Demandado: Instituto de Tránsito de Boyacá

¹⁹ **CONSEJO DE ESTADO**, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Exp. 05249-01 (1928-05). C.P. Alberto Arango Mantiila.



planes y programas, con la participación fundamental del recurso humano, de sus aportes y conocimientos..." (fl. 17 anexo 1), documento que fue controvertido por la parte actora en el acápite del escrito de alegatos presentado por la parte demandante denominado "Que la reestructuración no fué soportada en un estudio técnico realizado con estricto apego a los requerimientos legales y constitucionales"²⁰, basándose en extractos de la sentencia T-137 de 2014, ante lo cual el despacho precisa que conforme a la descripción de los antecedentes de la sentencia T-137 de 2014²¹, el accionante adujo que fue removido del cargo sin mediar acto administrativo motivado y sin consideración de las advertencias de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, y en el caso del señor DIEGO BRAVO MARTINEZ, ni en el acápite de hechos y omisiones, ni en el del concepto de violación sustentado en la demanda, no se hizo alusión a los presupuestos aludidos en el referido fallo constitucional, por lo que mal haría el despacho en valorar unas alegaciones que no fueron ni demandadas, ni debatidas en el desarrollo del proceso, pero si enunciadas como fundamentos en los alegatos de la parte actora.

Aunado a lo anterior, es del caso tener presente que ninguno de los elementos de prueba allegados al proceso dan cuenta de las situaciones a que hace relación la parte actora, razón por la cual deberá concluirse que, al no existir elemento de prueba alguno que evidencie que la verdadera intención de quienes expidieron los actos era la de crear vacantes para vincular personal recomendado -lo cual resulta contradictorio, pues según se analizó líneas atrás lo que ocurrió fue una reducción de veintiséis (26) empleos-, razón por la cual lo pretendido no tiene la vocación de prosperar.

Por tal razón, la presunción de legalidad de los actos permanece incólume ya que, como lo ha recordado la doctrina "...Los actos administrativos, por serlo tienen a su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio; así sucede cuando se han desconocido o vulnerado principios de derecho público o garantías individuales. (...) La suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción..."²².

El despacho considera que en el *sub lite* no se demostró que el acto acusado haya sido proferido con desviación del poder, dado que no es suficiente expresar que los actos enjuiciados tuvieron como propósito un fin diferente al mejoramiento del servicio, o que los

²⁰ Ver folio 247-253 del expediente

²¹ Referencia: expediente T-2.178.154. Acción de tutela instaurada por Luis Antonio Ascencio, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-Sección "C". 13 de Marzo de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretel.

²² DROMI, JOSE ROBERTO. El acto administrativo. Buenos Aires, Ediciones ciudad Argentina 2008.



motivos por los cuales fue adoptada la decisión fueron ocultos o desviados, o que ocurrió por persecución política, sino que, el demandante estaba en la obligación de aportar las pruebas que llevaran al Juez a la certeza incontrovertible de que los motivos que tuvo la Administración para la expedición del acto, obedecieron a fines personales, a favor de terceros o que estuvieron influenciados por una causa adversa al cumplimiento efectivo de los deberes públicos que el ordenamiento legal le obliga a observar a los funcionarios, lo cual no sucedió en el presente caso.

4.4. Existencia de Órdenes de Prestación de Servicios

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...”²³
(Negrilla del texto).*

Así las cosas, 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 el acto administrativo, razón por la cual el cargo no tiene vocación de prosperidad.

Ahora bien, obra en el ANEXO 1, copia de las órdenes de Prestación de Servicios (fls.198-207), de igual manera la Relación de Ordenes de Servicio correspondientes al periodo comprendido entre octubre de 2002 a Diciembre de 2004 (fl. 212-260), y la relación de Contratos de prestación de Servicios correspondientes a la vigencia del año 2002 (fl. 261-285), por lo que considera el despacho que como el objetivo de la parte actora es demostrar la existencia de desviación de poder y/o el desconocimiento de los derechos laborales del empleado, debió demostrarse que las funciones que el demandante 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 y mucho menos permite afirmar que el empleo no fue suprimido, pues las funciones que no son el objeto esencial de la

²³ 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



Entidad, pueden resultar más adecuadas para esto, si se contratan con personas naturales o personas jurídicas. 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...*²⁴

En el presente caso, la parte actora no demostró que las funciones que desarrollaba el demandante hacían parte de la misión de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca 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 aunque la relación allegada define el objeto del contrato, la falta de elementos de prueba impide establecer si las labores contratadas por la entidad en cada uno de los contratos enlistados, antes eran desarrolladas por la parte actora, 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 suma, el despacho denegará las pretensiones de la demanda comoquiera que no prospera ninguno de los cargos de violación formulados en el escrito demandatorio.

III. CONCLUSIÓN

Del análisis en conjunto de estas pruebas, de acuerdo con las reglas de la sana crítica según lo previsto en el artículo 187 del CPC²⁵, concluye el despacho que la supresión de cargos es una causal de retiro prevista en la ley y que el demandante no puede alegar situaciones de estabilidad, dado que en virtud del interés general, su interés particular debe ceder, además que no se demostró que el actor se encontrara amparado por alguna prerrogativa propia del régimen de carrera administrativa. De igual manera, se establece el estudio técnico que sirvió de soporte a la reforma administrativa emprendida por la CAR, previó la supresión de un empleo de carrera o para ser más precisos, veintiséis (26) empleos de carrera cuya denominación es la de Técnico Administrativo Código 4065 Grado 13 y que la nueva planta previó cuarenta (40) cargos de idéntica nomenclatura, de manera que contrario a lo señalado por el demandante, ha de concluirse que el estudio sí previó la supresión de los empleos. En el *sub litè* no se demostró que el acto acusado haya sido proferido con desviación del poder, dado que no es suficiente expresar que los actos enjuiciados tuvieron como propósito un fin diferente al mejoramiento del servicio, o que los motivos por los cuales fue adoptada la decisión fueron ocultos o desviados, o que ocurrió por persecución política, y por último, la parte actora no demostró que las funciones que desarrollaba el demandante hacían parte de la misión de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y mucho menos se puede afirmar que para la prestación de la función que antes ejercía se contrató personal mediante la modalidad de OPS

²⁴ 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.

²⁵ Artículo 187. Las pruebas deben ser analizadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.



Por otro lado, no se condenará en costas en esta instancia, toda vez que las partes se limitaron al ejercicio de los derechos y actuaciones procesales pertinentes y no se observó una conducta dilatoria o de mala fe, según lo dispuesto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. - DECLARAR probada la excepción denominada "*carencia absoluta de los derechos reclamados*", propuesta por la demandada CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA- CAR, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. - NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda.

TERCERO. - Sin condena en COSTAS en esta instancia.

CUARTO. - En firme esta providencia, ARCHÍVESE el expediente y déjense las constancias pertinentes. Si existen excedentes de gastos procesales devuélvase al interesado, sin necesidad de auto que así lo ordene.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


NELSON JAVIER MENDOZA ESTUPIÑÁN
JUEZ