

SUPRESION DE CARGO DE EMPLEADA DE CARRERA – Incorporación al cargo en la misma sede. Derecho preferencial frente al empleado provisional

Como da cuenta la Resolución No. 051 de 28 de enero de 2006, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dispuso la vinculación de personal en provisionalidad en 11 de los cargos de la sede central (Bogotá), donde pudo ser reincorporada la demandante por encontrarse inscrita en Carrera Administrativa, y estar vacantes los correspondientes a la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible y que posteriormente fueron provistos por tres (3) funcionarios igualmente con nombramiento provisional. Dentro de ese elevado número de empleos estaba el desempeñado por la actora en la ciudad de Bogotá, como lo indicó la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante Resolución No. 1417 de 28 de agosto de 2006, que recomendó ubicar a la accionante en la ciudad de Bogotá, pero la CAR actuando de manera contraria, resolvió reincorporarla en una ciudad distinta, como es el Municipio de Fusagasugá, en la Oficina de Sumapaz, con lo cual, la administración desconoció el derecho preferencial de incorporación de la actora. En esas condiciones dirá la Sala que a la actora le asistía el derecho a ser incorporada preferentemente en la ciudad de Bogotá por encontrarse escalafonada en Carrera Administrativa y sólo después, si no era posible, se le debía incorporar en otra sede, máxime que la Comisión Nacional del Servicio Civil, efectuó un análisis del perfil del cargo en forma detallada y precisa (Estudio Técnico); no obstante la CAR prefirió nombrar a provisionales. Si bien es cierto, las entidades con planta global pueden ubicar a sus funcionarios de acuerdo a las necesidades del servicio, también lo es que deben respetarse aquellos que tienen derechos de Carrera Administrativa, y por ende están en mejor situación que los provisionales, empero la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, no tuvo en cuenta para reincorporarla en otro lugar al de su residencia pudiendo hacerlo. Por lo anterior el cargo está llamado a prosperar, en consecuencia la sentencia impugnada deberá ser revocada y en su lugar se dispondrá la nulidad de los actos administrativos que dispusieron la incorporación de la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, en la Oficina Provincial Sumapaz.

FUENTE FORMAL: LEY 909 DE 2004 – ARTICULO 44 / DECRETO 1227 DE 2005 – ARTICULO 86

RENUNCIA – Motivación. No vicia el consentimiento / RENUNCIA – No puede exigirse por la administración que no se motive / ABANDONO DEL CARGO- Presupuestos

Como lo indicó el Agentes Fiscal, la circunstancia de motivar una renuncia, no vicia el consentimiento o deseo de la funcionaria de separarse de la administración, por el contrario, esta circunstancia le permite al operador judicial, analizar cómo se dieron los hechos que llevaron a la actora a renuncia, que no es otra que su situación laboral. Lo que quiso la CAR fue que no se consignaran las causas, que en el sub-lite fue la ubicación en Fusagasugá, lo que sucede es que tal circunstancia desvirtuó la voluntad de la actora de apartarse del servicio, requisito esencial de la figura que se analiza. No pasa inadvertido para la Sala las múltiples comunicaciones que se cruzaron las partes con relación a la renuncia presentada por la señora Toro Suárez, pues la administración no tenía motivo alguno para exigirle que no la motivara, razón por la cual, el argumento de la CAR en el sentido de señalar que no indicó a partir de que fecha, no tiene fundamento, pues era fácil establecerla por la accionada pues el término se encuentra establecido en días [30 días]. En esas condiciones el cargo está llamado a prosperar, pues el escrito de renuncia presentado por la actora no podía estar

sujeto a condicionamientos de la administración y nunca fue resuelto por la accionada. En el presente caso, dirá la Sala que no se dan los presupuestos del abandono del cargo, los actos acusados (Resoluciones 141 y 700 de 15 de febrero y 3 de mayo de 2007) tuvieron como fundamento los actos administrativos proferidos como consecuencia de la incorporación de la actora a la Oficina Provincial de Sumapaz y los diferentes escritos de renuncia presentados por la actora y jamás resueltos como corresponde por la administración. Las irregularidades surtidas en relación con la aceptación de la renuncia, fueron de tal magnitud, que la actora tuvo que acudir a la presentación de un derecho de petición, en que solicitó se le aceptara la misma, desconociendo que la CAR, que la renuncia es una situación administrativa que se encuentra regulada en la ley, por tanto, únicamente tenía que proceder a aceptarla y dejar de exigirle que no la motivara, pues tal proceder es contrario al ordenamiento jurídico

FUENTE FORMAL: DECRETO 2400 DE 1968 / DECRETO 1950 DE 1973

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-25-000-2006-08500-01(1889-12)

Actor: MARIA CRISTINA TORO SUAREZ

Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 30 de abril de 2012, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, que negó las súplicas de la demanda incoada por María Cristina Toro Suárez contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.

LA DEMANDA

La señora Maria Cristina Toro Suárez a través de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instauró demanda acumulada¹ contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC, encaminada a obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. **Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006**, por la cual el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, incorporó a la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, a la planta de personal de la entidad, ubicado en la Oficina Provincial Sumapaz.
2. **Oficio No. 2006-0000-03237-2 de 20 de febrero de 2006**, expedido por la Jefe de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios de la CAR, dando respuesta al Oficio de 30 de enero del mismo año.
3. **Resolución No. 002 de 4 de julio de 2006**, por la cual el Director General de la CAR, declaró improcedente la reclamación presentada por la demandante contra la Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006.
4. **Oficio No. 2006-0000-016222-2 de 22 de agosto de 2006**, suscrito por la Jefe de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios de la CAR, por medio del cual dio respuesta al oficio de 27 de marzo del mismo año radicado por la actora, indicándole que no se han desconocido las recomendaciones médicas, con su ubicación en la sede de Sumapaz.
5. **Resolución No. 1417 de 28 de agosto de de 2006**, por la cual el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 002 de 4 de julio de la misma anualidad, confirmándola en su integridad.
6. **Acto Administrativo Ficto 'Positivo'**, por silencio del Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, respecto a las diferentes peticiones de aceptación de la renuncia al cargo de Profesional

¹ El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, mediante Auto de 22 de abril de 2010 resolvió la acumulación de los procesos radicación. No. 2006-8500 y 2007-0087, en que la actora solicitó la nulidad de los actos administrativos que declararon la vacancia por abandono del cargo, teniendo en cuenta que los hechos en que se fundamenta la acción son los mismos.

Especializado, Código 3010, Grado 16, ubicado en la Oficina Provincial de Sumapaz, por abandono injustificado de la accionante.

7. **Resolución No. 0141 de 15 de febrero de 2007**, expedido por el Director General de la CAR, declaró el abandono injustificado del cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 ubicado en la planta de global de la entidad, ubicado en la Oficina Provincial de Sumapaz a partir de 28 de octubre de 2006, por la actora.
8. **Resolución No. 0700 de 3 de mayo de 2007**, por la cual el Director General de la CAR, confirmó la anterior decisión.

A título de restablecimiento del derecho pretende, el pago de la indemnización por supresión del cargo; que no incurrió en abandono del cargo; el reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior categoría, sin solución de continuidad; disponer el pago de todos los salarios con sus respectivos ajustes legales, bonificaciones, primas legales, técnica, vacaciones con sus respectivas primas, auxilio de cesantías y demás prestaciones sociales dejadas de devengar, desde la fecha de la declaración de vacancia por abandono del cargo hasta la de su reintegro efectivo; condenando en costas y agencias en derecho a las accionadas y dando cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

Para fundamentar sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

La actora ingresó a la CAR el 27 de agosto de 1987 en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 09, debiendo desempeñar sus funciones en la ciudad de Bogotá.

A partir de 1° de agosto de 1995 el cargo anterior fue reclasificado como Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, debiendo continuar prestando sus servicios en la ciudad de Bogotá.

Del 1° de noviembre de 1996 al 2 de marzo de 1998, la actora fue encargada del cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 17, con funciones en la ciudad de Bogotá.

Del 3 de marzo al 13 de noviembre de 1998, la accionante fue encargada del empleo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 20, con funciones en la ciudad de Bogotá.

En la reestructuración de la planta de personal llevada a cabo en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en 1998, el empleo desempeñado por la demandante quedó clasificado como Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, con funciones en la ciudad de Bogotá.

Según da cuenta el Acuerdo No. 16 de 29 de octubre de 2002, del Consejo Directivo de la CAR, el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, mantuvo la misma clasificación.

El Manual de Funciones y Requisitos vigente en la CAR, entre noviembre de 2002 y enero de 2006, fue adoptado mediante la Resolución No. 1342 de 14 de noviembre de 2002, y especificaba las funciones que debía cumplir la demandante.

El artículo 1° del Acuerdo No. 46 de 28 de diciembre de 2005, expedido por la Junta Directiva de la CAR, dispuso la supresión de empleos de la planta de personal de la entidad; dentro de los cargos suprimidos aparecen 55 de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, dentro de los cuales, se encontraba el desempeñado por la actora.

Por Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006, la Directora General de la CAR, dispuso la incorporación de la actora en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, perteneciente a la planta de personal de la accionada, en la Oficina Provincial Sumapaz, con sede en el Municipio de Fusagasugá.

La supresión del cargo le fue comunicada a la actora el 27 de enero de 2006 por Oficio No. 2006-0000-02150.

Contra la anterior Resolución la actora elevó "*Reclamación por Incorporación*" ante la Comisión de Personal de la CAR, según da cuenta la radicación No. 2006-0000-00993-1 de 30 de enero de 2006, por considerar que:

"(...) El cargo había sido suprimido por el Acuerdo No. 46 de 28 de diciembre de 2005 y que dicha supresión le confería el derecho "a optar entre ser incorporada a un empleo igual o equivalente o ser indemnizada" y que fuera de eso se debía tomar en consideración que el traslado de la ciudad

de Bogotá a Fusagasugá afectaba su relación de trabajo, unidad familiar, incremento de los gastos por desplazamientos, por la consecución de nueva vivienda, alimentación y servicios, etc., fuera de que acorde con las incapacidades que le han sido expedidas por el ISS, imponían condiciones laborales especiales, continuidad bajo servicio médico especializado para el control de las crisis propias de la patología que presenta, lo cual no se le garantizaba al cambiar de sede de trabajo.”

La reclamación fue resuelta mediante Resolución No. 002 de 4 de julio de 2006, negándola teniendo en cuenta lo previsto en la Ley 909 de 2004 y los Decretos 1227 y 760 de 2005, que establecen y reglamentan los derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo, como también una sentencia de la Corte Constitucional relacionada con la potestad de la administración pública de modificar unilateralmente las condiciones geográficas de trabajo de sus empleados cuando se está frente a una planta de personal global y flexible.

Adujo la administración igualmente que, el estudio técnico que sirvió de fundamento para establecer la nueva estructura de la CAR, se concretó en el Acuerdo No. 44 de 2005 expedido por el Consejo Directivo, concluyendo que bien podía la administración ubicarla en cualquiera de sus Oficinas o sedes de las distintas localidades en donde opere.

Contra la Resolución No. 002 de 2006 la CAR concedió el recurso de apelación ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Al margen de lo anterior el 30 de enero de 2006, la actora radicó los oficios Nos. 994 y 996, solicitando a la Dirección General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, reconsiderara la decisión adoptada en la Resolución No. 148 de 2006 y que en consecuencia se le “(...) permitiera hacer uso de la opción prevista en la Ley, de acogerme a la indemnización por supresión del cargo, del cual era titular; teniendo en cuenta que soy empleada pública inscrita en carrera administrativa.”

Lo anterior en consideración a que le fue desconocido “el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas”, se le desmejoran sus condiciones laborales, por lo que iniciaba ante la Comisión de Personal el procedimiento señalado en el Decreto Ley 760 de 2005.

Los dos (2) oficios relacionados anteriormente fueron resueltos mediante el Oficio No. 2006-0000-03237 de 20 de febrero de 2006 (acusado), suscrito por el Jefe de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios de la CAR, negando tal solicitud por considerar que el derecho a percibir la indemnización surge cuando no es posible la incorporación del funcionario público y como en éste caso se hizo automáticamente, no es posible acceder a la petición por ser contraria a lo establecido en los artículos 44 de la Ley 909 de 2004 y 28 del Decreto 760 del mismo año.

En complementación de lo planteado por la accionante, el 27 de marzo de 2006 radicó el Oficio No. 2006-000-03541, acompañado de las recomendaciones médicas provenientes de la E.P.S. SANITAS, en que expresó:

“(...) Ratifica y hace a un más explícitas las recomendaciones médico-laborales contenidas en la certificación expedida por la División de Salud Ocupacional en el ISS en el año 1993, que reposa en mi hoja de vida y que no fue considerada en el momento de decidir mi incorporación en la nueva planta de personal con un cargo en Fusagasuga, con lo cual y en virtud a los desplazamientos diarios que me veo obligada a realizar, se ha afectado de manera importante mi salud, hasta el punto de llevar 2 semanas incapacitada”

A la anterior petición anexo la Resolución No. 010 de 8 de abril de 1989, mediante la cual el Consejo Directivo de Biología la autoriza para ejercer su profesión como Bióloga, con lo cual superaba la deficiencia que se le anotaba por haber acreditado simplemente el título de Bióloga Marina.

Las anteriores consideraciones fueron ampliadas por la actora en el Oficio No. 2006-0000-12424 de 7 de septiembre de 2006.

Por Oficio No. 2006-0000-16222 de 22 de agosto de 2006 (acusado), la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios de la CAR, desestimó los argumentos de la actora, acerca de los problemas de salud que la imposibilitan continuar laborando en el Municipio de Fusagasuga.

El 5 de abril de 2006, la actora presentó escrito No. 10300 ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante el cual sustentó el recurso de apelación concedido por la Comisión de Personal de la CAR.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, resolvió el recurso de apelación mediante Resolución No. 1417 de 28 de agosto de 2006, confirmando la Resolución No. 002 de 4 de julio del mismo año, en el sentido de no acceder a la solicitud de la actora de que se le brinde la opción de ser indemnizada.

La anterior decisión se fundamentó en un Estudio Técnico realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el que se observa que se relaciona únicamente el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 de la planta de personal de la CAR, en un comparativo con la anterior planta de personal, según el cual, no existe certeza absoluta acerca de que el cargo al que fue incorporada la accionante en Fusagasuga sea realmente equivalente al que venía desempeñando en Bogotá, con anterioridad a la expedición de los actos acusados.

En dicho estudio se dijo que 16 de los cargos de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 tienen "*funciones diferentes*" y 46 quedaron con "*posibles funciones iguales o similares*", con lo cual, se cumplen las previsiones del artículo 89 del Decreto 1227 de 2005.

Teniendo en cuenta la obstinación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca de ubicar a la actora en la sede de Fusagasuga, a pesar de existir vacante en el mismo empleo en la planta de personal del Distrito Capital, como lo precisó el dictamen que sirvió de fundamento para expedir la Resolución No. 1418 de 28 de agosto de 2006, desconociendo los problemas de salud, las recomendaciones médicas oportunamente acreditadas, la desmejora en sus condiciones laborales, el derecho preferencial a ocupar el empleo en la ciudad de Bogotá, derivado de su escalafonamiento en la carrera administrativa, la actora presentó renuncia al cargo el 31 de julio de 2006.

La anterior renuncia no fue aceptada por la accionada según da cuenta el Oficio No. 2006-0000-17446-2 de 12 de septiembre de 2006, aduciendo que debía hacer entrega de los equipos, y que los problemas de salud no eran imputables a la ubicación en la sede de Fusagasugá, sino a su decisión de permanecer en la ciudad de Bogotá.

El 14 de septiembre de 2006 la actora reitera su deseo de renunciar, según da cuenta el Oficio No. 2006-0000-12789-1; y por Comunicación No. 2006-0000-18911-2 de 10 de octubre de 2006 el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, reitera lo expuesto en el anterior oficio.

Por Oficio No. 2006-0000-14510-1 de 17 de octubre de 2006, la demandante ratifica nuevamente su renuncia y solicita le sea aceptada.

La anterior solicitud fue resuelta por la CAR mediante Oficio No. 2006-0000-20293-2 de 27 de octubre de 2006, que le fue entregado a la actora el 27 de diciembre del mismo año.

Destacó que el 27 de octubre de 2006, la actora según radicación No. 2006-0000-15089 hizo dejación del cargo ante el silencio positivo del Director General de la CAR y la renuncia a expedir el correspondiente acto administrativo.

El 23 de noviembre de 2006, según radicación No. 2006-0000-16371 la accionante le reitera a la Dirección General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR su renuncia al cargo, haciendo recuento de lo acontecido.

Por Oficio No. 2007-0000-00435-1 el 16 de enero de 2007 la demandante reitera la renuncia presentada en oportunidad.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas cita las siguientes:

Constitución Política, artículos 1° a 6°, 25 y 49; artículo 44, Ley 909 de 2004; artículo 28, Decreto Ley 760 de 2005; artículo 112 y 113, Decreto 1950 de 1973. (Fls. 47-72, 437-500, 72-73 C-2 y 144-145 C-2)

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por intermedio de apoderado dio contestación la demanda (Fls. 75-76 y 501-529) aponiéndose a la prosperidad de las pretensiones.

Propuso las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda, por considerar que es incoherente solicitar nulidad del silencio administrativo y al tiempo la nulidad de los actos administrativos que decretaron el abandono del cargo; de caducidad de la acción, por cuanto la actora argumenta que el 27 de octubre de 2006 venció el término para que la administración se pronunciara y la demanda se presentó en febrero de 2007; falta de causa para demandar, toda vez que la indemnización sólo es procedente cuando no es posible la incorporación del funcionario.

Precisó que no es posible la declaración de nulidad de los actos acusados, porque el empleo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 de Fusagasuga, al que fue incorporada la accionante es equivalente al que desempeñaba en Bogotá, además cumple con las prescripciones médicas que debe atender la actora.

La demandante abandonó el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 de Sumapaz injustificadamente, motivo por el cual fue declarada la vacancia.

No puede entenderse de manera alguna que las entidades públicas supriman todos los empleos, antes de crear unos nuevos, adecuándolos a la nueva estructura, planes, programas y necesidades del servicio, deba primero someterlos a la opción de los escalafonados para saber si optan por la incorporación o por la indemnización.

La incorporación en la nueva planta se hace de manera inmediata y automática, cuando los inscritos en Carrera Administrativa cumplen los requisitos, pues lo que prevalece es el servicio público y no el interés particular de un empleado con derechos del escalafón.

El empleado de Carrera Administrativa tiene derecho a elegir entre la reincorporación o la indemnización cuando el empleo haya sido efectivamente suprimido, situación que no se dio en el caso sub-examine, toda vez, que el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 subsistió en la nueva planta de personal de la CAR, y antes por el contrario se crearon siete nuevos cargos de la misma denominación, código y grado.

No cabe duda que de acuerdo con la Ley, el empleo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 ante la modificación de la planta de personal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, es equivalente al que fue

incorporada la demandante, puesto que la concertación de unos objetivos en los cuales se involucran aspectos bióticos, no modifican la identidad y funciones generales del cargo, ni los requisitos y asignación básica que le corresponde.

La accionante acudió a la acción de tutela, siendo negada y en la que procuraba el reconocimiento de la indemnización o la reubicación del empleo, expresando que los argumentos esgrimidos por la hoy actora, para obtener igual declaración, implica desconocer las disposiciones legales que regulan la materia.

Tampoco es posible la reubicación en la seccional de Bogotá, porque como lo expresó la Corte Constitucional, si la vida familiar y la educación de los hijos, se aceptara como fundamento suficiente para suspender los traslados, en la práctica se impediría la movilidad de los funcionarios que es requerida por la administración y por las empresas privadas para el cumplimiento de sus fines.

La Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC, por intermedio de apoderado dio contestación a la demanda (Fls. 351-359) oponiéndose a las súplicas de la demanda.

Adujo que su actuación se limitó a la expedición de la Resolución No. 1417 de 28 de agosto de 2006, la cual se ajusta a las previsiones de orden constitucional y legal, por tanto, no adolece de vicios de nulidad, pues no hizo otra cosa que dar aplicación a lo ordenado por el artículo 44 de la Ley 909 de 2004 y el Decreto ley 760 de 2005.

La competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando hay *'supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta'*, está circunscrita al caso en que, cuando no pueda efectuarse la incorporación directa en un cargo igual o equivalente, que haya quedado en la nueva planta de personal se le haya informado de tal circunstancia a la respectiva empleada y ella hubiera optado por la reincorporación.

En este orden de ideas, si la funcionaria opta por la reincorporación la entidad en este caso la CAR, debe remitir la respectiva información a la CNSC, detallando la denominación, código y asignación básica que correspondía al cargo de carrera

que le fue suprimido, así como el perfil de estudios y experiencia que acredita el ex empleado, para efectos de tramitar su reincorporación.

En el presente caso, insiste en que su actuación se limitó a la expedición de la Resolución No. 1417 de 28 de agosto de 2006, que confirmó la negativa de la Comisión de Personal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en el sentido de no acceder a la solicitud de la actora en el sentido de que se le brinde la opción de ser reincorporada o percibir la indemnización.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión mediante sentencia de 30 de abril de 2012, negó las súplicas de la demanda (Fls. 580-626) con base en las siguientes consideraciones:

De la indemnización. Una vez examinado el Acuerdo No. 46 de 28 de diciembre de 2005, concluyó que el empleo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 no desapareció de la planta de personal de la CAR, toda vez que en la nueva planta de personal adoptada, dicho empleo excedió en número a las plazas existentes con anterioridad a la reestructuración, razón por la cual, la actora, quien gozaba de derechos de Carrera tenía derecho a ser incorporada automáticamente.

Al no haber desaparecido el cargo que ostentaba la demandante en la planta de personal de la entidad, contrario a lo afirmado en la demanda, la CAR no podía brindarle la opción de la indemnización o la reincorporación, toda vez que los artículo 44 de la Ley 909 de 2004, 87 del Decreto 1227 de 2005 y 29 del Decreto 760 de 2005, son claros en establecer que esta circunstancia solo opera cuando el empleo ha sido suprimido y se ha hecho imposible la incorporación del empleado de carrera en la nueva planta de personal adoptada. Decisión que coincide con la adoptada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante la Resolución 1417 de 28 de agosto de 2006 al desatar el recurso de apelación.

Por tanto, la petición de reconocimiento de indemnización por supresión del cargo, no está llamada prosperar, dado que en el caso de autos no se demostró que el empleo que desempeñaba en carrera administrativa la actora, hubiera sido efectivamente suprimido, de suerte que es posible afirmar que la entidad actuó

conforme a derecho al proceder a incorporarla automáticamente en la nueva planta de personal, dada la calidad de escalafonada en carrera administrativa.

De la incorporación. La Comisión Nacional del Servicio Civil realizó un estudio, dentro del marco de su competencia y recomendó la ubicación de la demandante en la ciudad de Bogotá, sin embargo, señaló que en criterio de la CAR su nombramiento en la ciudad de Fusagasugá, se ajustaba a las recomendaciones médicas de la EPS.

Además la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC no podía ordenarle a la CAR que nombrara a la actora en la ciudad de Bogotá sino sólo hacer un estudio de equivalencia de funciones y requisitos y efectuar las correspondientes recomendaciones, sin ir más allá de este análisis y a la postre, debía ser la accionada la que decidiera sobre su ubicación.

De la renuncia. En virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 1950 de 1973, es posible afirmar que la ley ha creado el llamado silencio administrativo positivo a favor de quien renuncia cuando la administración guarda silencio, al dar por entendido que transcurridos 30 días de presentada la renuncia, si no es aceptada, el empleado tiene dos opciones, la de ausentarse del empleo sin incurrir en abandono del cargo y/o continuar en el cargo sin que su dimisión produzca efectos jurídicos.

Examinadas las diferentes renunciaciones presentadas por la actora, se pudo concluir que nunca manifestó la fecha a partir de la cual la presentaba.

Además cuatro de las seis dimisiones presentadas por la actora fueron contestadas por la CAR, sin perjuicio de que una de ellas no pudo ser notificada a la accionante, situación que no le puede ser imputable a la entidad, la cual remitió la respuesta a la sede de su trabajo.

De otra parte, las renunciaciones fueron insistentes en indicar que la razón por la cual se separaba del servicio, atendían a las irregularidades cometidas por la accionada, al disponer su traslado a la ciudad de Fusagasugá, con desconocimiento de sus derechos fundamentales, a excepción de los escritos de 14 de septiembre y 22 de noviembre de 2006.

Quiere decir, que la ocurrencia del fenómeno del silencio administrativo positivo en casos como el estudiado, depende del vencimiento del término de los treinta (30) días de que trata el artículo 13 del Decreto 1950 de 1973, los cuales deben contabilizarse a partir de la fecha de presentación del escrito de manifestación de separarse del servicio.

En el sub-lite, la actora estimó que debe tenerse como fecha para establecer el término de los treinta (30) días, la presentación de la renuncia radicada el 14 de septiembre de 2006, desconociendo que con posterioridad a esta fecha presentó nuevos escritos manifestando su voluntad de separarse del servicio, es decir, cada vez que presentaba un nuevo escrito, estaba reanudando el término que establece la norma para que la administración acepte o no la renuncia al cargo, máxime que nunca expresó la fecha a partir de la cual se separaba del servicio.

Aunado a lo anterior, hizo énfasis en que la entidad demandada contestó los oficios presentados por ella, indicándole hasta la saciedad que sus escritos no podían ser atendidos en razón a las motivaciones allí contenidas, indicación que solo fue seguida por la accionante en dos de las renunciaciones radicadas, pero que al final continuó desconociendo, al presentar el último escrito donde manifestó una vez más las razones que la obligaron a dimitir.

Además si en gracia de discusión se aceptara el cumplimiento de los requisitos de la renuncia y el silencio de la entidad demandada frente a la misma, está demostrado que para el 23 de diciembre de 2006, fecha en la que se habrían cumplido los treinta (30) días a partir de la presentación de la última renuncia, la actora ya se había retirado del servicio.

Del abandono del cargo. Tal como lo afirmó la actora y lo demuestra el acervo probatorio obrante en el proceso, al manifestarle a sus superiores que hacía dejación del cargo, porque en su criterio se habían cumplido los treinta (30) días de que trata el artículo 13 del Decreto 1950 de 1973 incurrió en abandono del cargo.

A la demandante no le estaba dado determinar si podía o no hacer '*dejación definitiva del empleo*', toda vez que no existía un pronunciamiento de la entidad aceptando su renuncia y tampoco había ocurrido el silencio administrativo positivo, sino que por el contrario, la CAR había sido reiterativa en manifestarle que sus dimisiones no podían ser aceptadas por no cumplir con los requisitos legales

establecidos para el efecto y además, sus servicios eran requeridos para la correcta prestación del servicio.

Es así como la actora, al haber actuado de manera obstinada y con equivocada convicción de que podía dejar el empleo sin incurrir en abandono del cargo, pese a haber presentado un cúmulo de escritos que no cumplían con los requisitos legales y encontrarse al tanto de ello, le causó un perjuicio a la administración, que se vio afectada con su ausencia.

Por tanto, la dejación voluntaria de los deberes y responsabilidades que exigía el empleo del cual era titular la actora, en el presente caso no estuvo justificada, toda vez que realizó una interpretación errónea en relación con las renunciaciones que había presentado y procedió *motu proprio*, sin autorización de la administración a retirarse del servicio, haciendo una afirmación subjetiva, sin fundamento y veracidad.

EL RECURSO

La actora por intermedio de apoderado impugró la anterior decisión con la fundamentación que corre de folios 628 a 643, solicitando se acceda a las súplicas de la demanda.

Reitera los argumentos de la demanda, en especial el derecho que le asiste a ser reincorporada en un cargo igual o equivalente al que desempeñaba en la CAR, situación que no se dio en el presente caso.

En el proceso está más que demostrado que la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del experticio técnico, indicó que el cargo adecuado para la actora estaba ubicado en Bogotá, en la Subdirección de Desarrollo Ambiental y Sostenible.

Sin embargo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, desconoció la realidad y procedió a ubicarla en Fusagasugá, causándole traumatismos de orden familiar, personal, económico y laboral; y en la Subdirección de Desarrollo Ambiental y Sostenible de la ciudad de Bogotá ubicó a provisionales que no ostentaban derechos de carrera.

Respecto a la renuncia, sostuvo que no es cierto que en las nuevas renunciaciones se incurriera en un nuevo conteo de términos, pues ellas obedecen a las exigencias del nominador para que las adecuara a sus deseos, en consecuencia sí se configuró el silencio administrativo positivo, razón por la cual resulta imposible que se estructure la figura de abandono del cargo, pues pasaron más de treinta (30) días a partir de la presentación del escrito, por lo que se podía tranquilamente retirar, sin que se declarara la vacancia por abandono.

CONCEPTO FISCAL

El Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado, en Concepto visible de folios 665 a 673, solicitó revocar la decisión del Tribunal y acceder a las súplicas de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

La Incorporación. De conformidad con lo establecido en los artículos 44 de la Ley 909 de 2004, y 86 a 89 del Decreto 1227 de 2005, los funcionarios inscritos en Carrera Administrativa, cuando se suprimen sus cargos, les asiste en primer lugar, el derecho a la incorporación en un cargo similar o de iguales condiciones al que desempeñaba, si esto no es posible, lo procedente es el reconocimiento de la indemnización, siempre y cuando no sea viable su reincorporación.

En el presente caso la accionada incorporó en la ciudad de Bogotá a unos provisionales, por lo que, con el ánimo de amparar efectivamente los derechos de carrera de la demandante, le asiste el derecho a que se le ubicara en principio en la ciudad de Bogotá, y sólo después que no fuera posible en esta ciudad, se le debía incorporar en otro lugar.

Máxime, si se tiene en cuenta que la Comisión Nacional del Servicio Civil, una vez analizado su perfil y problemas de salud había recomendado su ubicación en Bogotá, sin embargo la CAR prefirió nombrar a provisionales y a la demandante en Fusagasuga, lo que generó el ánimo de renuncia.

La actora siempre tuvo el ánimo de separarse del servicio, por su ubicación en Fusagasuga, así lo expresó en más de cuatro oportunidades a la administración, y ésta terca, porque la motivó se abstuvo injustificadamente de aceptarla, estando en la obligación de hacerlo, induciéndola en error.

El hecho de motivar la renuncia, no vicia el deseo del funcionario de separarse de la administración, por el contrario, esta circunstancia le permite al funcionario judicial, analizar cómo se dieron los hechos que llevaron a la actora a renunciar, que no es otra cosa, que su situación laboral.

Lo que quiso la CAR fue que no consignara la causa, que no es otra que su ubicación en Fusagasuga, pudiendo hacerlo, lo que sucedió es que tal circunstancia, desvirtúa la voluntariedad de apartarse del servicio, requisito *sine qua nom* de la renuncia.

En esas condiciones la conducta de la administración indujo en error a la demandante, por lo que no resulta adecuado declarar la vacancia del cargo por abandono, cuando fue la accionada quien la hizo incurrir en error.

En las anteriores condiciones solicitó revocar la decisión del Tribunal de negar las súplicas de la demanda y en su lugar acceder a las pretensiones en las condiciones anotadas.

Como no se evidencia causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

EL PROBLEMAS JURÍDICOS

Se trata de estudiar si la demandante I) tiene derecho a ser reincorporada de manera automática y preferencial en la ciudad de Bogotá o si por el contrario debió brindarse la opción de percibir la indemnización; si podía ser trasladada; II) si la renuncia reúne los requisitos para ser tramitada; y III) si era procedente la declaratoria de vacancia por abandono del cargo.

ACTOS ACUSADOS

1. **Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006**, por la cual, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, incorporó a la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, a la planta de personal de la entidad, ubicada en la Oficina Provincial Sumapaz. (Fls. 2)

2. **Oficio No. 2006-0000-03237-2 de 20 de febrero de 2006**, expedido por la Jefe de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios de la CAR, dando respuesta al Oficio de 30 de enero del mismo año, radicado por la actora. (Fls. 4)
3. **Resolución No. 002 de 4 de julio de 2006**, por la cual el Director General de la CAR, negó la reclamación presentada por la demandante contra la Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006. (Fls. 130-136)
4. **Oficio No. 2006-0000-016222-2 de 22 de agosto de 2006**, por medio del cual la Jefe de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios de la CAR, dio respuesta al oficio de 27 de marzo del mismo año radicado por la demandante, indicándole que no se han desconocido las recomendaciones médicas, con su ubicación en la sede de Sumapaz. (Fls. 11)
5. **Resolución No. 1417 de 28 de agosto de de 2006**, por la cual el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 002 de 4 de julio de la misma anualidad, confirmándola en su integridad. (Fls. 18-22)
6. **Acto Administrativo Ficto 'Positivo'**, por silencio del Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR, respecto a las diferentes peticiones de aceptación de renuncia al cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, ubicado en la Oficina Provincial de Sumapaz, por abandono injustificado de la accionante.
7. **Resolución No. 0141 de 15 de febrero de 2007**, por la cual el Director General de la CAR, declaró el abandono injustificado del cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 ubicado en la planta global de la entidad, ubicado en la Oficina Provincial de Sumapaz a partir de 28 de octubre de 2006, desempeñado por la actora. (Fls. 309-313)
8. **Resolución No. 0700 de 3 de mayo de 2007**, por la cual el Director General de la CAR, confirmó la anterior decisión. (Fls. 314-322)

DE LO PROBADO EN EL PROCESO

De la Vinculación de la Actora

Por Resolución No. 3047 de 18 de agosto de 1987 el Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Bogotá, Ubaté y Chicquiquirá, nombró a la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 09, dependiente de la Sección de Investigación, División de Estudios y Diseños, Subdirección Técnica. (Fls. 46 C-3)

Mediante Resolución No. 1410 de 25 de julio de 1995, fue incorporada a la nueva planta de personal, en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, dependiente de la Subdirección Administrativa y Financiera. (Fls. 47 C-3)

Por Resoluciones Nos. 2047 y 2275 de 11 de septiembre y 2 de octubre de 1996 respectivamente, fue encargada de las funciones del empleo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 17, en la División de Calidad Ambiental. (Fls. 50 C-3)

Según da cuenta la Resolución No. 251 de 27 de febrero de 1998, la actora fue encargada por el Director General de la CAR, del cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 17, dependiente de la División de Calidad Ambiental. (Fls. 52 C-3)

Mediante Resolución No. 1346 de 15 de noviembre de 2002, el Director General de la CAR, incorporó a la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, dependiente de la Subdirección de Gestión Ambiental Compartida. (Fls. 59 C-3)

Por Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006, el Director General de la CAR, incorporó a la accionante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, en la Oficina Provincial de Sumapaz. (Fls. 56 C-3)

El Director General de la CAR mediante las Resoluciones Nos. 0141 y 0700 de 15 de febrero y 3 de mayo de 2007 respectivamente, resolvió declarar la vacancia por abandono del cargo, de Profesional Especializado, código 3010, Grado 16, en la Oficina Provincial de Sumapaz, ocupado por la actora. (Fls. 309-313 y 314-322)

De los Derechos de Carrera Administrativa

Mediante Resolución No. 5320 de 30 de septiembre de 1988, el Secretario General del Departamento Administrativo del Servicio Civil, inscribió a la demandante en carrera administrativa en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 09,

de la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Bogotá, Ubaté y Chiquinquirá.
(Fls. 39 C-8)

A folio 270 del cuaderno principal obra la Resolución No. 1405 de 26 de enero de 1996, por la cual, el Director de Apoyo a la Comisión Nacional del Servicio Civil, actualizó la inscripción en carrera administrativa de la actora, en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

De folios 173 a 186 obran los diferentes formularios de calificación de servicios de la demandante, donde se destaca que siempre fue calificada satisfactoriamente.

De la Supresión de Cargos en la CAR

En diciembre de 2005, la Fundación Creamos, efectuó el Estudio Técnico, titulado *'PROYECTO AJUSTE A LA ORGANIZACIÓN INTERNA ACTUAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR'*, visible en el cuaderno No. 6, en que se tuvo en cuenta una metodología, misión, visión de la CAR, los objetivos, gestión y evaluación de los cargos, la implementación de sistemas de calidad. Se destaca, lo siguiente:

“(…) La administración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR ha establecido dentro de sus funciones la escasez de personal que responda a las necesidades institucionales.

Esta situación debe ser resuelta con urgencia pero con capacidad conceptual técnica, financiera y jurídica.

- a. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, en la actualidad cuenta con una planta de personal global de 484 cargos, de los cuales 159 cargos desarrollan funciones de apoyo equivalente al 32.9% y 325 cargos representan el 67.1% desarrollan funciones de tipo misional.
- b. La falta de profesionalización de la planta de personal actual de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, es la antítesis de una institución técnica, donde debe prevalecer el dominio de saberes y no de destrezas como es la caracterización operativa de la planta de personal actual de la corporación.
- c. No hay suficiente personal de planta para atender los procesos misionales permanentes de la entidad, estableciendo la necesidad de contratar personal por órdenes de servicio que atiendan estos procesos generando el incumplimiento de normas y procedimientos de orden legal. (…)

Por Acuerdo No. 044 de 28 de diciembre de 2005, la Junta Directiva de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR (Fls. 68-91 C-4), determinó la estructura de la Corporación.

El Subdirector Administrativo y Financiero de la CAR, el 28 de diciembre de 2005, suscribió la certificación de disponibilidad presupuestal, para garantizar el financiamiento de la planta de personal.

Mediante Acuerdo No. 046 de 28 de diciembre de 2005, la Junta Directiva de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR (Fls. 22-24), dispuso lo siguiente:

“Artículo 1°. Suprímense los siguientes empleos de la planta de personal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

PLANTA GLOBAL			
CANTIDAD	DENOMINACIÓN CARGO	CÓDIGO	GRADO
55 Cincuenta y Cinco	Profesional Especializado	3010	16

(...)

Artículo 2°. Las funciones propias de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, serán cumplidas por la planta de personal que a continuación se establece:

PLANTA GLOBAL			
CANTIDAD	DENOMINACIÓN CARGO	CÓDIGO	GRADO
61 Sesenta y Uno.	Profesional Especializado	3010	16

Resolución No. 050 de 18 de enero de 2006 (Fls. 95-103 C-4), por la cual, el Director General de la CAR, distribuyó los empleos que conforman la planta de personal en las diferentes dependencias de la Corporación, así:

DIRECCIÓN GENERAL			
CANTIDAD	DENOMINACIÓN CARGO	CÓDIGO	GRADO
1 Uno	Profesional Especializado	3010	16
SECRETARIA GENERAL			
1 Uno	Profesional Especializado	3010	16

OFICINA DE CONTROL INTERNO			
3 Uno	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA DE TALENTO HUMANO Y ASUNTOS DISCIPLINARIOS			
3 Tres	Profesional Especializado	3010	16
SUBDIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y ÁREAS PROTEGIDAS			
2 Dos	Profesional Especializado	3010	16
SUBDIRECCIÓN DE DESARROLLO AMBIENTAL SOSTENIBLE			
6 Seis	Profesional Especializado	3010	16
SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN SOCIAL			
4 Cuatro	Profesional Especializado	3010	16
SUBDIRECCIÓN JURÍDICA			
2 Dos	Profesional Especializado	3010	16
SUBDIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN			
3 Tres	Profesional Especializado	3010	16
SUBDIRECCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS Y APOYO LOGÍSTICO			
4 Cuatro	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA BOGOTÁ – LA CALERA			
2 Dos	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA DE LA PROVINCIA DE ALMEIDAS Y EL MUNICIPIO DE GUATAVITA			
3 Tres	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL SABANA CENTRO			
4 Cuatro	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL ALTO MAGDALENA			
1 Uno	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL TEQUENDAMA			
2 Dos	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL CHIQUINQUIRÁ			
4 Cuatro	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL UBATÉ			
3 Tres	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL DE GAULAVÁ			

1 Uno	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL MAGDALENA CENTRO			
1 Uno	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL RIONEGRO			
2 Dos	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL SABANA OCCIDENTE			
2 Dos	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL SOACHA			
6 Seis	Profesional Especializado	3010	16
OFICINA PROVINCIAL SUMAPAZ			
4Cuatro	Profesional Especializado	3010	16

De folios 13 a 14 del cuaderno No. 4 obra la relación de los nombramientos efectuados con posterioridad a la reestructuración de la CAR, en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, así:

Nombres	Apellidos	Dependencia	Naturaleza
Paula	Pimentel Carretero	Dirección General	Ordinario
María Teresa	Camargo Camargo	Oficina Bogotá - Calera	Provisional
Jorge Enrique	OsorioGallego	Oficina de Control Interno	Provisional
Gonzalo Helvert	Chávez López	Oficina Provincial Almeidas - Guatavita	Carrera
Oscar Fernando	Flórez Nieto	Oficina Provincial Almeidas - Guatavita	Carrera
Oscar Martín	Arevalo Otalora	Oficina Provincial Almeidas - Guatavita	Provisional
Luis Arnulfo	Delgado Zárate	Oficina Talento Humano y Asuntos Disciplinarios	Provisional
Eleonora	Serna Rey	Oficina Talento Humano y Asuntos Disciplinarios	Provisional
Marco Javier	Rojas León	Oficina Talento Humano y Asuntos Disciplinarios	Provisional
Elsa Marina	Castro Peña	Oficina Provincial Alto Magdalena	Provisional
César Augusto	Rincón García	Oficina Provincial de Chiquinquirá	Provisional
Ernesto	Guerrero Ortega	Oficinal Provincial Gualivá	Provisional
Nicolás Adolfo	Mosquera Bermúdez	Oficina Provincial Magdalena Centro	Carrera
José Luis	Rodríguez Morales	Oficina Provincial Rionegro	Provisional
Gladys Adriana	Espinosa Montenegro	Oficina Provincial Rionegro	Carrera
Luisa María	Ruiz Ceballos	Oficina Provincial Sabana Centro	Provisional

Nidia	Velásquez Díaz	Oficina Provincial Sabana Centro	Provisional
María Cristina	Peña Velandia	Oficina Provincial Sabana Centro	Carrera
Manuel Antonio	Acevedo López	Oficina Provincial Sabana Occidente	Provisional
Sonia del Pilar	Fernández Mendoza	Oficina Provincial Sabana Occidente	Carrera
Saira Adelina	Guzmán Marmolejo	Oficina Provincial Soacha	Provisional
Jairo Humberto	Jaramillo	Oficina Provincial Soacha	Provisional
Wilson Arturo	Méndez Mejía	Oficina Provincial Sumapaz	Provisional
Néstor Emilio	Ruiz Rodríguez	Oficina Provincial Sumapaz	Provisional
María Cristina	Toro Suárez	Oficina Provincial Sumapaz	Carrera
Modesto Agustín	Beltrán Cortés	Oficina Provincial Tequendama	Provisional
Heman Fernando	Montero Gómez	Oficina Provincial Tequendama	Provisional
Fernando	Díaz Mesa	Oficina Provincial Ubaté	Provisional
Mauricio	Bedoya Gaitán	Secretaría General	Provisional
Fanny Cecilia	Ríos Garay	Subdirección de Administración de Recursos Naturales y Áreas Protegidas.	Provisional
Sandra	Carmona Cortés	Subdirección de Desarrollo Sostenible	Provisional
Sandra Eugenia	Ospina Barriga	Subdirección de Desarrollo Sostenible	Provisional
Mabel Iliana	Rubio Lizcano	Subdirección de Desarrollo Sostenible	Provisional
Sandra Patricia	Sierra Torres	Subdirección de Desarrollo Sostenible	Carrera
Alix Auxiliadora	Montes Arroyo	Subdirección de Gestión Social	Provisional
Diego Nairo	Useche Rueda	Subdirección de Gestión Social	Provisional
Sonia Magalie	López Luna	Subdirección de Gestión Social	Carrera
Sandra	Durán Durán	Subdirección de Planeación y Sistemas de Información	Provisional
Javier Orlando	Torres Alonso	Subdirección de Planeación y Sistemas de Información	Provisional
José Raúl	Góngora Pulido	Subdirección de Planeación y Sistemas de Información	Carrera
Rafael María	Romero Pardo	Subdirección de Planeación y Sistemas de Información	Temporal
Flor Inelda	Mora Rozo	Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico	Provisional
Blanca Leonilde	Serrato Peña	Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico	Carrera
Germán	Torres Jaimes	Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico	Carrera

Rodrigo			
Juan Manuel	Forero Melo	Subdirección de Recursos Económicos y Apoyo Logístico	Provisional
Claudia Patricia	Ariza Ávila	Subdirección Jurídica	Provisional
Dora Patricia	Prada Prada	Subdirección Jurídica	Provisional
		Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Vacante
		Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Vacante
		Subdirección de Administración de Recursos Naturales y Áreas Protegidas	Vacante
		Subdirección de Gestión Social	Vacante
		Oficina Bogotá - La Calera	Vacante
		Oficina Provincial Sabana Centro	Vacante
		Oficina Provincial Chiquinquirá	Vacante
		Oficina Provincial Chiquinquirá	Vacante
		Oficina Provincial Ubaté	Vacante
		Oficina Provincial Ubaté	Vacante
		Oficina Provincial Soacha	Vacante
		Oficina Provincial Soacha	Vacante
		Oficina Provincial Soacha	Vacante
		Oficina Provincial Soacha	Vacante
		Oficina Provincial Sumapaz	Vacante

De la Reincorporación

Mediante Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006 (**acto acusado**), el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, incorporó a la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16m perteneciente a la planta de personal de la Institución, ubicado en la Oficina Provincial de Sumapaz. (Fls. 2)

La anterior decisión le fue comunicada a la accionante mediante Oficio No. 2006-000-02150-2 de 27 de enero de 2006, por el Director de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios, con el siguiente contenido literal: “(...) *Usted es empleada pública de Carrera Administrativa y tiene derecho preferencial a ser incorporada en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, según lo estipulan los artículos 44 de la Ley 909 de 2004 y 28 del Decreto 760 de 2005. (...)*” (Fls. 3)

Mediante escrito No. 2006-000-00996-1 de 30 de enero de 2006, la actora le solicitó al Director General de la CAR, “(...) *que considere la decisión que ha tomado y me permita hacer uso de la opción prevista en la ley, de acogerme a la*

indemnización por supresión del cargo del cual era titular, teniendo en cuenta que soy empleada pública inscrita en carrera administrativa (...)”, además indicó que daría inicio ante la Comisión de Personal, del procedimiento señalado en el Decreto Ley 760 de 2005. (Fls. 34)

El Jefe de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios, mediante Oficio No. 2006-0000-03237-2 de 20 de febrero de 2006 (**acto acusado**), dio respuesta a la petición de la demandante, de la siguiente manera:

“(...) 2. En relación con su solicitud de optar por la indemnización, es necesario precisar que la lectura atenta contra los artículos 44 de la Ley 909 de 2004 y 28 del Decreto Reglamentario 760 de 2004, permite establecer que el derecho preferencial de los empleados públicos de carrera administrativa, cuyos empleos sean suprimidos como consecuencia de la reestructuración institucional y modificación de la planta de personal, se circunscribe a **ser incorporados en empleo igual o equivalente** de la nueva planta de personal, y que **sólo cuando la incorporación no es posible**, puedan optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización.

En su caso particular, luego de la supresión de empleo del cual Usted era titular, fue posible su incorporación en empleo igual de la nueva planta de personal, es decir, como Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, situación que permitió hacer efectivo su derecho preferencial consagrado en la ley y que, por sustracción de materia, dejó jurídicamente inviable la posibilidad de optar por la reincorporación o la indemnización; razón por la cual no es posible dar curso favorable a su solicitud. (...)” (Fls. 4)

Según da cuenta el Oficio No. 2006-0000-00993-1 de 30 de enero de 2006 (Fls. 29-32), la actora dio inicio al trámite administrativo de reclamación por incorporación ante la Comisión de Personal de la CAR, manifestando que se habían desconocido los derechos laborales y su especial condición de salud.

La anterior petición fue reiterada el 27 de marzo de 2006 mediante Oficio No. 2006-0000-03541-1, con el cual anexó pruebas que a su juicio acreditaban su estado de salud; siendo radicado ante la Oficina de Talento Humano de la accionada. (Fls. 35-38 y 39-40)

Por Resolución No. 002 de 4 de julio de 2004 (**acto acusado**), suscrito por la Comisión de Personal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, negó la reclamación presentada por la actora frente a la incorporación efectuada

mediante la Resolución 143 de 2006, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

“(…) En el caso que nos ocupa a la Comisión de Personal, se evidencia que el acto administrativo por medio del cual se efectuó la incorporación a la Doctora Toro Suárez en la Oficina Provincial Sumapaz, se encuentra debidamente soportado en el Estudio Técnico que sirvió de fundamento para establecer una nueva estructura de la Corporación, lo cual se materializó con la expedición del Acuerdo No. 44 de 2005 del Consejo Directivo.

Atendiendo la circunstancia que el empleo en el cual fue incorporada la Doctora Toro Suárez, pertenece a la Planta de Personal Global de la Corporación, ello implica que su ubicación pueda producirse en cualquiera de las Oficinas de la Entidad y por lo tanto en cualquiera de las sedes en las cuales éstas operan. (…)” (Fls. 5-10)

La Jefe de la Oficina de Talento Humano y Asuntos Disciplinarios de la CAR, dio respuesta al escrito de 27 de marzo de 2006 radicado por la demandante, mediante comunicación No. 2006-0000-16222-2 de 22 de agosto de 2006 (**acto acusado**), en el siguiente orden:

“(…) De acuerdo con la recomendación emitida el 18 de marzo de 1993, por la Doctora (...), Médica Salud Ocupacional UPZ 12 Sur – División de Salud Ocupacional del Instituto de Seguros Sociales, se sugiere para Usted un puesto de trabajo en el cual no deba exponerse a temperaturas bajas, ni a permanecer durante períodos prolongados en la misma posición.

Según las recomendaciones médico – laborales emitidas el 24 de marzo de 2006, por el Doctor (...), Director de Licencias Médicas E.P.S. Sanitas, se sugiere así mismo que Usted desempeñe funciones que no impliquen desplazamientos prolongados, que conlleven a posición sedente por más de treinta (30) minutos.

Su ubicación en la Oficina Provincial Sumapaz, cumple con las recomendaciones médicas antes descritas, porque el clima de la ciudad de Fusagasugá es templado y porque para el desempeño de sus funciones, debe realizar algunos desplazamientos dentro de la jurisdicción de la Oficina Provincial, para adelantar labores de toma de información en campo, actividades que impiden la posición sedente prolongada. Por el contrario, en la sede central de la Corporación se desarrollan actividades más bien de carácter directivo y administrativo, cuyo cumplimiento exige jornadas diarias de ocho (8) horas mayoritariamente concentradas en trabajo de Oficina, sí en posición sedente prolongada, además de que su ubicación corresponde a Bogotá D.C., ciudad de clima frío. (…)” (Fls. 11)

La demandante interpuso recurso de apelación contra la Resolución No. 002 de 4 de julio de 2006, ante la Comisión Nacional de Servicio Civil – CNSC, que previo a resolverlo, efectuó un análisis de los cargos creados en la nueva planta de

personal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR (Fls. 16-17), del que se destaca lo siguiente:

ESTUDIO TÉCNICO DE INCORPORACIÓN EN EMPLEOS EQUIVALENTES	
I. IDENTIFICACIÓN	
Nombre de la Entidad	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Nombre del exfuncionario que reclama	MARÍA CRISTINA TORO SUÁREZ
Denominación del empleo del exfuncionario	Profesional Especializado 3010-16
Área de desempeño anterior	Subdirección de Gestión Ambiental Compartida
Área de desempeño actual	Oficina Provincial Sumapaz
Sede de trabajo anterior	Bogotá
Sede de trabajo actual	Fusagasugá
Funciones esencial del empleo anterior. Resolución 1342 de 2002	Planear y ejecutar planes, programas y proyectos del área, aplicar conocimientos, conceptuar y absolver consultas y presentar informes del área de desempeño.
Funciones principales del área de desempeño anterior. Acuerdo 015 de 2002	Subdirección de Gestión Ambiental Compartida: Funciones de autoridad ambiental (Otorgamiento de permisos, licencias, autorizaciones y concesiones para el uso de los recursos naturales renovables, concesiones para el uso de los recursos del medio ambiente, de prevención y programas de defensa y protección del medio ambiente, de prevención y control de desastres, abastecimiento de agua y de adecuación ambiental.)
Funciones esenciales del empleo actual: Resolución 0051 de 2006	Trámite, estudio, seguimiento, control y evaluación de solicitudes de licencias ambientales, permisos, autorizaciones, concesiones y procedimientos sancionatorios, relacionados con el uso o conservación del recurso fauna. Planear y ejecutar planes, programas y proyectos relacionados con el uso o conservación del recurso fauna, brindar asesoría y asistencia técnica y presentar informes del área de desempeño-
Concepto de equivalencia	De conformidad con lo anterior, el empleo anterior desempeñado por la funcionaria, es equivalente al empleo actual.
Requisitos acreditados: (estudios realizados, tiempo de servicio)	Formación universitaria en Biología, especialización en Ecología Marina. Experiencia 18 años.
II. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROCESO DE REFORMA	
	Acuerdo 046 (28-12-05) Determina planta de personal. Resolución 050 (18-01-06) Distribución de empleos por

Actos Administrativos	dependencias. Resolución 051 (18-01-06) Establece manual de funciones y requisitos. Resolución 367 (24-01-06) Modifica la Resolución 050 de 2006. Resolución 994 (21-03-06) Modifica la Resolución 050 de 2006. Resolución 148 (23-01-06) Incorpora al empleo de Profesional 3010-16					
Protección Especial	Mediante comunicación de 22 de junio de 2006, la Corporación manifiesta que no existe listado de servidores públicos con protecciones especiales.					
Decisión de la Comisión de Personal	No se produjo en su momento, por cuanto la Comisión de Personal de la Corporación no se había conformado, por lo tanto se asume como decisión negativa presunta.					
Auto de trámite No. 1 a la CNSC	01 de junio de 2006.					
Auto de trámite no. 2 a la CNSC	30 de junio de 2006 (por ampliación del plazo para la práctica de pruebas)					
III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE EMPLEOS						
Situación Anterior	Número de empleos con la misma denominación en la planta de personal antes de la reforma: 55					
Situación Actual	Número de empleos con la misma denominación en la planta de personal después de la reforma: 62					
Con Derecho de Carrera:	12					
En Provisionalidad:	33					
Vacantes:	16					
Libre Nombramiento:	1					
Creación efectiva de empleos: Número de empleos creados con la reforma: 7						
Criterio de selección del personal incorporado directamente: análisis de cargas de trabajo y necesidad del servicio, según estudio técnico.						
Empleos con la misma denominación, código y grado salarial en la planta de personal con posibles funciones diferentes: 16 Dirección General: 01 Secretaría General: 01 Control Interno: 01 Talento Humano: 03 Jurídica: 02 Planeación: 04 Recursos Económicos: 04						
Empleos con la misma denominación, código y grado salarial en la planta de personal con posibles funciones iguales o similares: 46 Oficinas Provinciales: 34 Sede Central: 12 Manual de funciones vigente: Resolución 0051 (18-01-06)						
	Área de Desempeño	Función/Proceso Principal	Servidor	Vinculación	Funciones similares?	Requisitos y Competencias

						Similares
1	Dirección General	Procesos contractuales en temas de parque	Paula Pimentel	LNYS	No	No
2	Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas Protegidas	Desarrollo de actividades relacionadas con el plan de ordenamiento de Cuencas Hidrográficas	Fanny Ríos	LNYS	No	No
3	Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas Protegidas	Ejecución de actividades relacionadas con el desarrollo del Sistema de Áreas Protegidas.		Vacante	No	No
4	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Actividades de planeación relacionadas con presupuesto, estadística y evaluación de gestión y resultados.	Sandra Ospina	Prov.	No	No
5	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Manejo de recursos naturales renovables en zonas mineras y preservación del medio ambiente, ejecución de obras para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales	Sandra Carmona	Prov.	Parcialmente	No
6	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Gestión de residuos sólidos industriales y defensa y protección del medio ambiente	Mabel Rubio	Prov.	Parcialmente	Si
7	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Acciones para el control y seguimiento ambiental a las actividades y usos que genera o puedan generar deterioro ambiental al recurso fauna		Vacante	Si	Si (Bilología Marina)
8	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Actividades para la defensa y protección ambiental de las áreas de interés ambiental en baldíos ubicados en la	Sandra Sierra	Carrera	No	Si

		jurisdicción de la CAR				
9	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible	Acciones de seguimiento a convenios de producción más limpia		Vacante	No	No
10	Subdirección de Gestión Social	Participación comunitaria, organización y ejecución de audiencias públicas, jornadas de capacitación	Sonia López	Carrera	No	No
11	Subdirección de Gestión Social	Soporte tecnológico y actividades de planeación relacionadas con manuales de procesos y procedimientos, formulación y evaluación de planes de acción, operativos de inversión y de mejoramiento y diseño de indicadores de gestión	Diego Useche	Prov.	No	No
12	Subdirección de Gestión Social	Procesos de educación ambiental	Alix Montes	Prov.	No	No

IV. ANÁLISIS PREVIO DE LA CNSC

Considerando que dentro de las Sede Central de la Corporación existe un empleo equivalente en la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible, encontrándose en el momento de la adopción de la nueva planta de personal vacante, se recomienda que se reubique a la Doctora María Cristina Toro Suárez en Bogotá.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La peticionaria manifiesta que la decisión de la Administración de incorporarla en un empleo ubicado fuera de Bogotá (Oficina Provincial Sumapaz) implicó desmejoramiento en sus condiciones laborales.

Entre ellas 'recomendaciones médico – laborales' de la EPS a la CAR, se expresa la prohibición de desplazamientos prolongados que conlleven a posición sedente por más de treinta (30) minutos. En relación con lo anterior, la Corporación argumenta: 1) A la peticionaria le es más favorable el clima de la ciudad de Fusagasugá que el de Bogotá, y 2) Al permanecer en Bogotá tendría posiciones sedentes por más de treinta minutos.

Por último, la Corporación expresa que como producto de la reestructuración, se decidió reubicar a la peticionaria fuera de la sede central para fortalecer la ejecución de políticas en el territorio, dejando solo en Bogotá la definición de las mismas.

Con base en el anterior análisis el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante Resolución No. 1417 de 28 de agosto de 2006 (**acto acusado**), negó la solicitud de la accionante de que se le brinde la opción de reincorporación o indemnización (Fls. 18-22), al respecto dijo:

“(…) Que en el caso que ahora nos ocupa, de conformidad con los documentos aportados tanto por la CAR como por la señora TORO SUÁREZ, y atendiendo al estudio técnico realizado por un profesional experto de esta Comisión, se estableció que existe equivalencia entre el cargo suprimido que ocupaba la recurrente y el cargo en el cual fue incorporada; razón por la cual no procedía en su caso se le brindara por parte del empleador la opción de optar por ser reincorporada o bien como lo solicita la señora TORO SUÁREZ ser indemnizada.

Que si bien la recurrente afirma que no existe equivalencia entre el empleo suprimido y el empleo en el cual fue incorporada, aduce razones de tipo personal, tales como el aumento de sus gastos de transporte y la reducción del tiempo de convivencia con su núcleo familiar, es importante recordarle que el concepto de equivalencia entre empleos obedece a criterios de tipo técnico exclusivamente.

La Comisión Nacional del Servicio Civil, no tiene competencia para decidir o definir la ubicación o sede de actividades de los empleos, pues esta facultad corresponde a la Representante Legal de cada entidad, dada la necesidad del servicio que se considere.

Que teniendo en cuenta que la reclamación de la señora MARÍA CRISTINA TORO SUÁREZ va encaminada a solicitar se le brinde la opción de optar por ser reincorporada o indemnizada, y en el entendido que de conformidad con el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, ello no es posible. (…)”

La accionante ante la inconformidad de la decisión de la administración, instauró acción de tutela en procurar de lograr la protección de los derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida, que fue negada en primera y segunda instancia, y la Corte Constitucional en sentencia T-109 de 19 de febrero de 2007, al revisar la decisión adoptada, resolvió confirmar la negativa, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

“(…) **3. La potestad de la Administración para decidir sobre la reubicación de su personal.**

La prerrogativa que le asiste al empleador en virtud del poder subordinante que ejerce sobre sus trabajadores de alterar las condiciones de trabajo en relación al modo, lugar, cantidad o tiempo de trabajo ha sido ampliamente analizada por la Corte Constitucional. Los lineamientos dados por la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el ejercicio de dicha

facultad cuando el empleador es la Administración Pública pueden resumirse en los siguientes términos:

- Aún cuando, la Administración goza de un margen adecuado de discrecionalidad para modificar la ubicación territorial de sus funcionarios, no puede utilizar dicha potestad en forma arbitraria² y en caso de hacerlo así, el trabajador puede, en situaciones especiales, instaurar contra ella la acción de tutela.

- La facultad de la Administración de trasladar a sus trabajadores no es absoluta, porque de un lado, aquélla encuentra sus límites en las disposiciones del Texto Fundamental que exigen que el trabajo se desarrolle en condiciones dignas y justas y en cumplimiento de los principios mínimos fundamentales señalados en el artículo 53 Superior, y, por otro, los trabajadores están facultados para exigir a su empleador la satisfacción de las garantías necesarias para el normal cumplimiento de sus funciones.³

- En el ámbito de las entidades estatales pueden existir plantas de carácter global y flexible que facilitan el movimiento del personal con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y optimizar la prestación del servicio. Sin embargo, esta libertad se ve limitada, según lo señaló esta Corporación en la Sentencia T-420 de 2005⁴ de la siguiente manera: "a) *el traslado debe efectuarse a un cargo de la misma categoría y con funciones afines; b) para la concesión o la orden de traslado debe atenderse a las consecuencias que él puede producir para la salud del funcionario; y c) en circunstancias especiales la administración debe consultar también los efectos que la reubicación del funcionario puede tener sobre el entorno del mismo*".⁵

² Véanse sentencias, T-483/93, C-356/94 y T-715/96.

³ Véanse sentencias T-468 de 2002, T-346 de 2001, T-077 de 2001, T-1498 de 2000, T-965 de 2000, T-355 de 2000, T-503 de 1999, T-288 de 1998, T-715 de 1996 y T-016 de 1995.

⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Sentencia T-715 de 1996 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz: "La Corte se ha pronunciado ya en diversas ocasiones acerca de las circunstancias especiales que permiten a través de la tutela revocar un traslado laboral. Así, cuando se trata de la salud del mismo funcionario, la Corte ha considerado que la tutela es procedente para ordenar su traslado a una ciudad en donde pueda ser asistido debidamente - siempre y cuando exista una vacante en la que pueda ser reubicado - o para revocar la orden de traslado, cuando la localidad de destino carece de las condiciones necesarias para el cuidado médico del empleado. Así lo ha establecido en las sentencias de tutela T-330 de 1993, T-483 de 1993, T-131 de 1995, T-181 de 1996 y T-514 de 1996.

Sin embargo, cuando se ha solicitado la tutela con el argumento de que el traslado significa una ruptura de la unidad familiar - bien sea porque las actividades escolares de los niños dificultarían su mudanza, o bien porque los problemas del embarazo de la mujer le impiden desplazarse junto con su esposo, o bien porque los padres del funcionario son de avanzada edad - ésta ha sido negada. Así se ha dispuesto, por ejemplo, en las sentencias T-615 de 1992 y T-311 de 1993. En esta última, se precisa: "Desde luego, las dificultades propias de estas situaciones [relacionadas con el traslado] no hacen que se produzca la violación a los citados derechos fundamentales de los menores; éstas son, en buena medida, una carga que se debe soportar cuando se está vinculado a la administración en cargos como el de la señora María G. Méndez y, en consecuencia, se debe responder a ella con objetividad".

Igualmente, la tutela ha sido negada cuando se ha invocado como motivo que el traslado de localidad o de horario de trabajo significa para el funcionario el abandono de sus estudios, en desmedro de su derecho a la educación. Así se resolvió en las sentencias T-362 de 1995 y T-016 de 1995.

Dentro del tema de los traslados, la Corte sólo se ha pronunciado sentencia T-593 de 1992 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), una vez con respecto a la incidencia que puede tener en ellos la salud de los familiares del empleado, en la en la cual se resolvió acerca de la petición de una empleada de una empresa privada para que fuera trasladada a Bogotá, donde residían sus hijos menores de edad, dos de ellos afectados por graves problemas de salud. La Corte concedió la tutela y ordenó el traslado de la actora. Cabe

En la misma providencia se enfatizó que sin desconocer la potestad discrecional que tienen los entes públicos para distribuir geográficamente, de acuerdo con las necesidades del servicio, sus recursos físicos y el personal, debe advertirse que dichas decisiones deben obedecer a criterios de razonabilidad en la medida en que el contenido de las mismas deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa. (...)"

- En primer lugar, la decisión de traslado no fue ostensiblemente arbitraria, sino que obedeció a las necesidades del servicio, lo cual se armoniza con la jurisprudencia vertida en relación con las entidades de planta global y flexible, en el sentido que el diseño de éstas al interior de la Administración no afecta por sí mismo el derecho al trabajo, ni ningún otro derecho fundamental sino que supone su armonización con las necesidades del servicio público y del interés general.⁶ (...)

En el caso objeto de revisión, encuentra la Sala que las condiciones laborales de la accionante, no fueron modificadas y que sus prerrogativas y escalafón dentro de la carrera administrativa no se alteraron en forma alguna y que, por el contrario, se conservan.

-En segundo lugar, la decisión de traslado de la señora María Cristina Toro Suárez, no es intempestiva. Como previamente se analizó, cuando el trabajador público pertenece a una planta global y flexible, la movilidad territorial por razones del servicio, va inmersa en los presupuestos o condiciones de su vinculación a la entidad, además que es conocida por él cuando decide aceptarla. La accionante no probó ninguna circunstancia excepcional que la haga beneficiaria de un trato distinto porque si bien es claro que padece de problemas de salud, no implica que el desempeño de sus funciones como bióloga deban realizarse solamente en la Sede de Bogotá, ni que el ejercicio de las que le fueron encomendadas en la Oficina Provincial Sumapaz con Sede en Fusagasugá, constituya, por sí mismo, una vulneración de sus derechos fundamentales como pasa a explicarse enseguida.

- En efecto, considera la Sala que el traslado de la actora no esté afectando su derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida digna, ya que no hay prueba de la relación de conexidad entre el ejercicio de las funciones encomendadas a la señora Toro Suárez en la Oficina Provincial Sumapaz con sede en Fusagasugá con los problemas de salud. Al parecer, las crisis de dolor y de inflamación que han ocasionado el desmejoramiento de la salud de la petente, obedecen a su desplazamiento diario entre Bogotá y su nueva sede laboral, lo cual se debe a que su esposo e hijo siguen residiendo en el Distrito Capital, sin que esté acreditada la imposibilidad de desplazarse su familia junto con ella a la ciudad donde fue trasladada. Dicho en otros términos, la actora no puede excusarse para seguir padeciendo estas crisis en que pretende evitar la desintegración de su núcleo familiar, en la medida en que no existen circunstancias insuperables que le impidan reunirse con su familia.

resaltar, sin embargo, que en este caso se presentaba la especial circunstancia de que la actora había sido despedida por la empresa cuando laboraba en Bogotá. La trabajadora demandó a la sociedad comercial ante la justicia laboral y ésta ordenó el reintegro, en las mismas condiciones laborales. Con todo, la empresa, a pesar de haberla reintegrado, decidió enviarla lejos de Santa Fe de Bogotá, en claro desacato de la sentencia del juez laboral.

⁶ Véase Sentencia T-715/96. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Recuérdese que según la jurisprudencia de la Corte, “... *toda reubicación laboral implica la necesidad de realizar acomodamientos en términos de la vida familiar y de la educación de los hijos y si se aceptara que estos ajustes fueran fundamentos suficiente para suspender los traslados, en la práctica se impediría la movilidad de los funcionarios que es requerida por la administración y por las empresas privadas para poder cumplir con sus fines*”.⁷(...)”

De la Renuncia

La demandante encontrándose en desacuerdo con la incorporación en el cargo de Profesional Especializado 3010-16 en la Oficina Provincial de Sumapaz presentó en varias ocasiones renuncia al cargo, así:

1°. El 31 de julio de 2006 la actora renunció al cargo de Profesional Especializado 3010-16, motivando su decisión en que, con el traslado a la sede Provincial de Fusagasugá, se le desconocieron sus derechos fundamentales. (Fls. 34 C-2)

Esta decisión fue resuelta por la Directora General de la CAR, el 12 de septiembre de 2006 mediante Oficio No. 2006-0000-17446-2, indicándole que no podía aceptar la renuncia que no fuera el producto de su voluntad libre y espontánea. (Fls. 36 C-2)

2°. El 14 de septiembre de 2006 nuevamente presentó renuncia al cargo, atendiendo las indicaciones de la administración, así: *“Dando alcance a la respuesta emitida por su Despacho con Radicación No. 2006-000-17446-2 del 12 de septiembre de 2006, me permito manifestarle que renuncio al Cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, ubicado en la Oficina Provincial Sumapaz, en el que fui incorporada mediante Resolución No. 148 de fecha 23 de enero de 2006 proferida por la Dirección General.”* (Fls. 53 C-2)

La Directora General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR el 10 de octubre de 2006 mediante Oficio No. 2006-0000-18911-2, no aceptó la renuncia presentada por la demandante expresando que no reunía los requisitos. (Fls. 37 C-2)

3°. La actora nuevamente el 17 de octubre de 2006 presentó renuncia motivada al cargo; y la Directora General de la CAR por Oficio No. 2006-0000-

⁷ Véase sentencia T-353/99.M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

20293-2 de 27 de octubre de 2006, le indicó que no podía aceptar la renuncia en los términos presentados. (Fls. 38 y 41 C-2)

La anterior decisión no pudo ser notificada a la demandante, motivo por el cual, fue remitida por correo certificado el 20 de diciembre de 2006. (Fls. 39-40 C-2)

4°. Mediante escrito radicación No. 2006-000-15089-1 de 27 de octubre de 2006, nuevamente presentó renuncia y anunció que haría dejación del cargo por haber transcurrido más de treinta (30) días de conformidad con el artículo 113 del Decreto Ley 1950 de 1973. (Fls. 43 C-2)

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca dio respuesta el 21 de noviembre de 2006 indicándole que no era posible aceptar la renuncia en los términos en que era presentada, por cuanto no reunía los requisitos de Ley. (Fls. 44 C-2)

5°. Por lo anterior el 22 de noviembre de 2006 la actora presentó por enésima vez renuncia al cargo, en los siguientes términos: *“En atención a su oficio de la referencia y mediante el cual esa Dirección se pronuncia sobre mi solicitud de retiro del cargo, me permito manifestar entonces, que presento renuncia simple e irrevocable al Cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, ubicado en la Oficina Provincial Sumapaz que venía desempeñando, con efectos a partir del 27 de octubre del año en curso, fecha en la cual se hizo entrega formal del cargo.”* (Fls. 54 C-2)

6°. El 23 de noviembre de 2006 la accionante presentó por última vez renuncia al cargo, en forma motivada, sin que la administración hubiera dado respuesta. (Fls. 55 C-2)

De la Declaración de Vacancia del Cargo por Abandono

Mediante Resolución No. 0141 de 15 de febrero de 2007 (**acto acusado**), la Directora General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, declaró el abandono del cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, perteneciente a la planta global de la Corporación, ubicado en la Oficina Provincial de Sumapaz.

Para tomar la anterior decisión hizo un recuento de la situación de la demandante desde la incorporación por Resolución No.148 de 23 de enero de 2006, así como los diferentes escritos de renuncia al cargo, que no pudieron ser tramitados por la administración al estimar que no reunían los requisitos, y además indicó:

“(…) Partiendo de todo lo expuesto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR no puede aceptar la renuncia presentada por la Doctora MARÍA CRISTINA TORO SUÁREZ el día 22 de noviembre de 2006, pues desde el vencimiento de su Incapacidad Laboral, expedida por la EPS SANITAS y hasta el día en que radicó su dimisión, observando los términos que regulan la renuncia, ni hasta la fecha de proferir el presente acto administrativo, la Doctora TORO SUÁREZ ha presentado justificación legal para no reasumir las funciones de su cargo; lo que a la luz del artículo 126 del Decreto 1950 de 1973 constituye claramente un “abandono del cargo.” (Fls. 309-313)

Por Resolución No. 0700 de 3 de mayo de 2007, la Directora General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR (Fls. 314-322), resolvió el recurso de reposición interpuesto por la actora contra la anterior Resolución, confirmándola en su integridad.

ANÁLISIS DE LA SALA

Para resolver la controversia planteada, la Sala asumirá el siguiente orden: I) Derecho Preferencia de Incorporación e Indemnización por Supresión del Cargo; II) Renuncia al Cargo; III) Declaración de Vacancia por Abandono del Cargo.

Del Derecho Preferencial de Incorporación e Indemnización por Supresión del Cargo

La actora para fundamentar el cargo, indicó que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, desconoció el derecho preferencial de incorporación, porque a su juicio, el cargo de Profesional Especializado. Código 3010, Grado 16 no fue suprimido sino que por el contrario el número de plazas aumentó, razón por la cual no comprende por qué motivo fue incorporada en el mismo cargo pero en el Municipio de Fusagasugá en la Oficina de Sumapaz y no en la ciudad de Bogotá, máxime que fueron nombrados preferentemente un sin número de provisionales.

Además que padece serias complicaciones de salud que imposibilitan su labor en la sede del Sumapaz, razón por la cual, solicitó de la administración el reconocimiento de la indemnización por supresión del cargo, si no es posible su ubicación en la ciudad de Bogotá.

El A-Quo negó la petición de incorporación en la ciudad de Bogotá o en su defecto el reconocimiento de la indemnización, por considerar que la demandante pertenecía a la planta global de la accionada, por tanto, la administración tenía la facultad discrecional de incorporarla en la nueva estructura adoptada y si el servicio así lo requería, exigir la prestación en una sede diferente a la cual se encontraba nombrada laborando con anterioridad, tesis que también fue sostenida por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Para dilucidar el cargo, es necesario tener en cuenta que el artículo 125 Constitucional dispone que los empleos de las entidades del Estado son de Carrera Administrativa, salvo las excepciones expresamente consagradas en el Ley.

En cumplimiento del anterior precepto constitucional, el Legislador expidió la Ley 909 de 2004, estableciendo que los cargos públicos deben ser provistos por personas que hayan aprobado un Concurso de Méritos, como regla general, es decir, determinó como sistema de selección de los servidores públicos las capacidades intelectuales, con la finalidad de profesionalizar la función pública tendiente a lograr una mejor prestación del servicio, aumentar la eficacia de las actuaciones administrativas, y eliminar las practicas clientelistas dentro del ámbito público.

Cuando las entidades del Estado no han adelantado Concurso de Méritos para ocupar cargos dentro de su planta de personal, podrá nombrar a una persona provisionalmente mientras se adelanta el proceso de selección. Dichos empleados se denominan en provisionalidad y no gozan de estabilidad en el empleo por cuanto no son titulares de los derechos que otorga estar inscrito en la carrera administrativa⁸.

⁸ Artículo 27 de la Ley 909 de 2004 Carrera Administrativa: "La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna."

Ahora bien, la supresión del cargo de Carrera Administrativa del sector público puede originarse por múltiples motivos dentro de los que se encuentran: reestructuración de la planta de personal, liquidación de la entidad, reclasificación en los empleos, o simplemente por *“políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público”*⁹. Sin embargo, todas las múltiples causas que pueden motivar la supresión de empleos de Carrera deben estar encaminadas a lograr el mejoramiento de la función pública. La Corte Constitucional al respecto ha afirmado lo siguiente:

“(…) La decisión de suprimir un cargo de carrera administrativa se puede producir por circunstancias como fusión o liquidación de la entidad pública, reestructuración, modificación de la planta de personal, reclasificación de los empleos, políticas de modernización del Estado, entre muchas otras. No obstante, la decisión de supresión de un empleo se puede adoptar por distintos motivos, pero ella siempre debe estar dirigida a lograr el mejoramiento administrativo en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio, por lo que debe responder a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general. (…)”¹⁰

Si bien los servidores inscritos en Carrera Administrativa gozan de estabilidad en el empleo, ello no se traduce en inamovilidad de sus cargos por cuanto no es un derecho absoluto, ya que este tiene que ceder frente a la consecución del interés general y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Cuando a dichos funcionarios les sean suprimidos los cargos, podrán optar por una indemnización o por la incorporación a empleos equivalentes. El artículo 44 de la Ley 909 de 2004 dispone lo siguiente:

“DERECHOS DEL EMPLEADO DE **CARRERA ADMINISTRATIVA** EN CASO DE SUPRESIÓN DEL CARGO. Los empleados públicos de **carrera administrativa**, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda. Subsección “B”. M.P. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Sentencia de 2 de agosto de 2012. No. interno: 225-2011. Actor: Bonty Núñez Machado.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T 758 de 30 de julio de 2008. M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla. Referencia: expediente T-1822449. Actor: José Antonio Castilla Rodríguez

indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización. (...)¹¹

Ahora bien el Decreto 1227 de 21 de abril de 2005, reglamentario de la Ley 909 de 2004, con relación al retiro del servicio, prevé:

“Artículo 86. El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce por cualquiera de las causales determinadas en la Ley 909 de 2004 y conlleva el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos inherentes a la misma, salvo los casos señalados en el artículo 42 de la citada ley, eventos en los cuales deberá efectuarse la anotación respectiva en el Registro Público de Carrera.

Artículo 87. Los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta y, de no ser posible, a optar por ser reincorporados o a percibir la indemnización de que trata el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, conforme a las reglas previstas en el decreto-ley que regula el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.

Mientras se produce la reincorporación, el registro de inscripción en carrera del ex empleado continuará vigente con la anotación sobre la situación. Efectuada dicha reincorporación, será actualizada la inscripción y el empleado continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión del empleo.

De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado en el decreto ley el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento de la indemnización y será retirado del Registro Público de Carrera.

Parágrafo. Producida la reincorporación, el tiempo servido antes de la supresión del cargo se acumulará con el servido a partir de aquella, para efectos de causación de prestaciones sociales, beneficios salariales y demás derechos laborales.

Artículo 88. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad y los cargos de carrera de la nueva planta sean iguales o se distingan de los que conformaban la planta anterior solamente en su denominación, los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos deberán ser incorporados en la situación en que venían, por considerarse que no hubo supresión efectiva de estos, sin que se les exija requisitos superiores para su desempeño.

¹¹ El artículo 39 de la Ley 443 de 1998 establecía antes de ser derogado por la Ley 909 de 2004 lo siguiente: “Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificación de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnización en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional. (...)”

Artículo 89. Se entenderá por empleos equivalentes aquellos que sean similares en cuanto a funciones, requisitos de experiencia, estudios, competencias laborales y tengan una asignación salarial igual¹².”

De la normatividad que se analiza, se infiere lo siguiente:

- I. A los funcionarios inscritos en Carrera Administrativa, cuando se suprimen sus cargos, les asiste el derecho a la reincorporación en cargo similar o de igual condición al que desempeñaba.
- II. En caso de no ser posible la reincorporación, es procedente el reconocimiento y pago de la indemnización.

En el presente caso está probado que la demandante al momento de la supresión de cargos en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se encontraba nombrada como Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, dependiente de la Subdirección de Gestión Ambiental Compartida, en la ciudad de Bogotá, según da cuenta la Resolución No. 1346 de 15 de noviembre de 2002.

Como dan cuenta los actos administrativos acusados, en la CAR se produjo la supresión de 55 empleos de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, según lo previsto en el Acuerdo No. 46 de 28 de diciembre de 2005, expedido por el Consejo Directivo de la Corporación, no obstante dispuso igualmente que las funciones de la accionada serían asumidas entre otros, por 61 empleos de la misma denominación, código y grado, es decir, que creó siete (7) plazas más.

Sin embargo, como da cuenta la Resolución No. 051 de 28 de enero de 2006, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dispuso la vinculación de personal en provisionalidad en 11 de los cargos de la sede central (Bogotá), donde pudo ser reincorporada la demandante por encontrarse inscrita en Carrera Administrativa, y estar vacantes los correspondientes a la Subdirección de

¹² Artículo modificado por el Decreto 1746 de 1° de julio de 2006, "Por el cual se modifica el Decreto 1228 de 2005", así:

“Artículo 1°. Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.”

Desarrollo Ambiental Sostenible y que posteriormente fueron provistos por tres (3) funcionarios igualmente con nombramiento provisional. (Fls. 13-14 y 16-17 C-4)

Dentro de ese elevado número de empleos estaba el desempeñado por la actora en la ciudad de Bogotá, como lo indicó la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante Resolución No. 1417 de 28 de agosto de 2006, que recomendó ubicar a la accionante en la ciudad de Bogotá, pero la CAR actuando de manera contraria, resolvió reincorporarla en una ciudad distinta, como es el Municipio de Fusagasugá, en la Oficina de Sumapaz, con lo cual, la administración desconoció el derecho preferencial de incorporación de la actora.

En esas condiciones dirá la Sala que a la actora le asistía el derecho a ser incorporada preferentemente en la ciudad de Bogotá por encontrarse escalafonada en Carrera Administrativa y sólo después, si no era posible, se le debía incorporar en otra sede, máxime que la Comisión Nacional del Servicio Civil, efectuó un análisis del perfil del cargo en forma detallada y precisa (Estudio Técnico); no obstante la CAR prefirió nombrar a provisionales.

Si bien es cierto, las entidades con planta global pueden ubicar a sus funcionarios de acuerdo a las necesidades del servicio, también lo es que deben respetarse aquellos que tienen derechos de Carrera Administrativa, y por ende están en mejor situación que los provisionales, empero la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, no tuvo en cuenta para reincorporarla en otro lugar al de su residencia pudiendo hacerlo.

Por lo anterior el cargo está llamado a prosperar, en consecuencia la sentencia impugnada deberá ser revocada y en su lugar se dispondrá la nulidad de los actos administrativos que dispusieron la incorporación de la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, en la Oficina Provincial Sumapaz.

No obstante como en el presente caso, la accionante antes de que resolviera la legalidad de los actos que dispusieron la incorporación, presentó renuncia, se hace necesario estudiarla.

De la Renuncia al Cargo

La demandante hace consistir su inconformidad en que presentó su renuncia al cargo en múltiples oportunidades, sin que la accionada expidiera el acto administrativo de aceptación, y como quiera que hubiera transcurrido más de treinta (30) días para ello, procedió a dejar el cargo.

El Tribunal al respecto indicó que cada vez que la actora presentada escrito de renuncia se reanudaba el término de que trata el Decreto 1950 de 1973, por tanto, no era posible aducir la existencia del silencio administrativo positivo, pues hizo dejación del cargo, sin que la administración se hubiera pronunciado al respecto.

El Decreto Ley 2400 de 19 de septiembre de 1968, reglamentado por el Decreto 1950 de 1973, con relación a la renuncia al cargo, dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 27. Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente.

La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse definitivamente del servicio.

La providencia por medio de la cual se acepte la renuncia deberá determinar la fecha de retiro y el empleado no podrá dejar de ejercer sus funciones antes del plazo señalado, so pena de incurrir en las sanciones a que haya lugar por abandono del cargo. La fecha que se determine para el retiro no podrá ser posterior a treinta (30) días después de presentada la renuncia; al cumplirse este plazo el empleado podrá separarse de su cargo sin incurrir en el abandono del empleo.

Quedan terminantemente prohibidas y carecerán en absoluto de valor, las renunciaciones en blanco o sin fecha determinada o que mediante cualquier otras circunstancias pongan con anticipación en manos del Jefe del organismo la suerte del empleado.”

Luego el Decreto 1950 de 24 de septiembre de 1973, *“Por el cual se reglamentan los Decretos – leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil”*, prevé:

“Artículo 110º.- Todo el que sirva un empleo de voluntaria aceptación puede **renunciarlo** libremente.

Artículo 111º.- La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta por escrito, en forma espontánea e inequívoca, su decisión de separarse del servicio.

Artículo 112º.- Si la autoridad competente creyere que hay motivos notorios de conveniencia pública para no aceptar la renuncia, deberá solicitar el retiro de ella, pero si el renunciante insiste deberá aceptarla.

La renuncia regularmente aceptada la hace irrevocable.

Artículo 113º.- Presentada la renuncia, su aceptación por la autoridad competente se producirá por escrito y en la providencia correspondiente deberá determinarse la fecha en que se hará efectiva, que no podrá ser posterior a treinta (30) días de su presentación.

Vencido el término señalado en el presente artículo sin que se haya decidido sobre la renuncia, el funcionario dimitente podrá separarse del cargo sin incurrir en abandono del empleo, o continuar en el desempeño del mismo, caso en el cual la renuncia no producirá efecto alguno.

Artículo 114º.- La competencia para aceptar renunciaciones corresponde a la autoridad nominadora.”

En el sub iudice, se encuentra probado que la demandante le informó en cuatro (4) oportunidades a la administración su deseo de retirarse del servicio, en el siguiente orden:

1. El 31 de julio de 2006 la actora renunció al cargo y el 12 de septiembre la misma anualidad la CAR no aceptó dicha solicitud de retiro del servicio, por considerar que estaba motivada. (Fls. 34-35 y 36 C-2)
2. El 14 de septiembre de 2006 nuevamente renunció al cargo y sobre el particular la CAR, el 10 de octubre del mismo año le indicó que no cumplía las exigencias del Decreto 1950 de 1973. (Fls. 53 y 37 C-2)
3. El 17 de octubre de 2006 la señora Toro Suárez insistió en solicitar la expedición del acto administrativo de aceptación de renuncia al cargo; la entidad acusada el 27 del mismo mes y año, insistió en que no podía aceptar por lo indicado anteriormente. (Fls. 38 y 39 C-2)
4. El 27 de octubre de 2006 la actora presentó derecho de petición ante la Gerencia de la CAR solicitándole que profiriera el acto de aceptación de la renuncia, además que a partir de la fecha haría dejación del cargo en los términos del artículo 113 del Decreto 1950 de 1973 y que dispusiera lo pertinente para entregar el carnet. Petición que tampoco fue aceptada por la CAR el 21 de noviembre de 2006. (Fls. 41 y 40 C-2)

Por lo anterior el 22 de noviembre de 2006 la accionante presentó renuncia simple e irrevocable al cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 en la

Oficina de Sumapaz, con efectos a partir de 27 de octubre de la misma anualidad, escrito que reiteró el 23 de los mismos. (Fls. 44 y 54 C-2)

Se recuerda que la señora María Cristina Toro Suárez como se indicó en el capítulo precedente que siempre tuvo el ánimo de separarse de la administración por haber sido incorporada en el Municipio de Fusagasugá en la Oficina de Sumapaz, y así lo expresó en más diferentes oportunidades a la Gerencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, quien de manera persistente le indicó a la actora que la motivó y por tanto se abstuvo injustificadamente de aceptarla, estando en la obligación de hacerlo como dan cuenta los Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973, induciendo de esta manera en error a la demandante.

Como lo indicó el Agente Fiscal, la circunstancia de motivar una renuncia, no vicia el consentimiento o deseo de la funcionaria de separarse de la administración, por el contrario, esta circunstancia le permite al operador judicial, analizar cómo se dieron los hechos que llevaron a la actora a renunciar, que no es otra que su situación laboral.

Lo que quiso la CAR fue que no se consignaran las causas, que en el sub-lite fue la ubicación en Fusagasugá, lo que sucede es que tal circunstancia desvirtuó la voluntad de la actora de apartarse del servicio, requisito esencial de la figura que se analiza.

Al respecto el Consejo de Estado¹³ ha indicado que la renuncia debe reflejar la voluntad inequívoca del funcionario de retirarse del empleo, por tanto, debe ser consciente, ajena a todo vicio de fuerza o engaño, presupuestos que se dan desde la primera manifestación de voluntad de la actora.

No pasa inadvertido para la Sala las múltiples comunicaciones que se cruzaron las partes con relación a la renuncia presentada por la señora Toro Suárez, pues la administración no tenía motivo alguno para exigirle que no la motivara, razón por la cual, el argumento de la CAR en el sentido de señalar que no indicó a partir de que fecha, no tiene fundamento, pues era fácil establecerla por la accionada pues el término se encuentra establecido en días [30 días].

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 17 de noviembre de 2008, expediente 605-09.

En esas condiciones el cargo está llamado a prosperar, pues el escrito de renuncia presentado por la actora no podía estar sujeto a condicionamientos de la administración y nunca fue resuelto por la accionada.

De la Declaración de Vacancia por Abandono del Cargo

Indicó la impugnante que no era posible la declaración de vacancia por abandono del cargo, pues había renunciado al cargo en múltiples ocasiones sin que la administración proferiera el acto administrativo de aceptación, lo que motivó la dejación del cargo.

El Decreto Ley 2400 de 19 de septiembre de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración, en el artículo 25,¹⁴ dispone que la cesación definitiva de funciones se produce en los siguientes caso: *“h.) Por abandono del cargo.”*

El Decreto 1950 de 24 de septiembre de 1973, por el cual se reglamentan los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración de personal civil, con relación al abandono del cargo, prevé:

“ARTICULO 105. El retiro del servicio implica la cesación en el ejercicio de funciones públicas y se produce: (...)

8. Por abandono del cargo. (...)

ARTÍCULO 126. El abandono del cargo se produce cuando un empleado sin justa causa:

1. No reasume sus funciones al vencimiento de una licencia, permiso, vacaciones, comisión o dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de la prestación del servicio militar. (...)

ARTÍCULO 127. Comprobado cualquiera de los hechos de que trata el artículo anterior, la autoridad nominadora declarará la vacancia del empleo, previo los procedimientos legales.” (Resaltado fuera de texto)

La Ley 27 de 23 de diciembre de 1992, que desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, expidió normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2°, con relación a la cobertura, dispuso:

¹⁴ Artículo modificado por el artículo 1° del Decreto 3074 de 17 de diciembre 1968.

“Las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal civil que presta sus servicios en la Rama Ejecutiva, contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968, la Ley 13 de 1984 y la Ley 61 de 1987, sus decretos reglamentarios y las normas que las modifiquen o adicionen son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades u organismos de los niveles nacional, departamental; distrital diferentes al Distrito Capital, municipal y sus entes descentralizados, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales y distritales y en las juntas administradoras locales, excepto las unidades de apoyo que requieran los diputados y concejales. (...)”

Posteriormente la Ley 443 de 1998, por la cual se expidieron normas sobre Carrera Administrativa, en el artículo 37 con relación a las causales de retiro del servicio, dispuso: “*El retiro del servicio de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos: (...) g) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo.*”¹⁵

El artículo 87 ibídem mantuvo vigente las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal, contempladas en la presente Ley y las contenidas en los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968 y demás normas que los modifiquen, sustituyan o adicionen, las cuales se aplicarán a los empleados que prestan sus servicios en las Entidades a que se refiere el artículo 3°, es decir, a las Corporaciones Autónomas Regionales.

A su turno la Ley 909 de 23 de septiembre de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la Carrera Administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, en el artículo 41 previó como causal de retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de Carrera Administrativa, que se produce en los siguientes casos: “*i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo.*”¹⁶

¹⁵ Literal g) declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-088-02 de 13 de febrero de 2002, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁶ Literal i) declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1189-05 de 22 de noviembre de 2005, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto,

‘en el entendido que para aplicar esta causal, es requisito indispensable que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo para la expedición de cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, que se permita al afectado el ejercicio de su derecho de defensa, previa la expedición del acto administrativo que declare el retiro del servicio.’

En consecuencia en lo atinente a la figura del abandono del cargo en tratándose de funcionarios públicos son aplicables el Decreto 2400 de 1968 y el Decreto 1950 de 1973.

La Sala ha sostenido en varias oportunidades que la vacancia del cargo por abandono del mismo es una de las formas establecidas en la Ley para la cesación de funciones o retiro definitivo del servicio público.

Conforme al numeral 1° del artículo 126 del Decreto 1950 de 1973 el abandono del cargo opera cuando se presenta uno de los cuatro casos expresamente señalados en la norma legal. Una de las razones que le permite a la administración adoptar una decisión de esta naturaleza, es cuando el servidor público, sin justa causa, deja de asistir a sus actividades laborales por tres días consecutivos al vencimiento de un permiso.

Además la declaratoria de vacancia de un cargo público no exige que se adelante un proceso disciplinario, basta que se compruebe tal circunstancia omisiva, esto es, que se configure una de las causales contempladas en la citada disposición legal, para proceder en la forma ordenada por la Ley, es decir, que ésta figura jurídica opera por ministerio de la Ley y el pronunciamiento de la administración pública al respecto es meramente declarativo.

Adicional a la comprobación física de que el empleado ha dejado de asistir por tres (3) días consecutivos al trabajo, la Ley exige que no se haya acreditado justa causa para tal ausencia, obviamente estimada en términos razonables por la Entidad en la que presta sus servicios laborales personales; se aclara que, si la justa causa se comprueba con posterioridad, el acto administrativo que declaró la vacancia del cargo deberá revocarse.

Además, señala la Ley, que comprobados los hechos de que trata el artículo 126 del Decreto 1950 de 1973 se impone por parte de la autoridad nominadora la declaratoria de la vacancia por abandono del cargo, previo el cumplimiento de los procedimientos legales que tiene relación con la averiguación sobre los hechos.

En el presente caso, dirá la Sala que no se dan los presupuestos del abandono del cargo, los actos acusados (Resoluciones 141 y 700 de 15 de febrero y 3 de mayo de 2007) tuvieron como fundamento los actos administrativos proferidos como consecuencia de la incorporación de la actora a la Oficina Provincial de Sumapaz

y los diferentes escritos de renuncia presentados por la actora y jamás resueltos como corresponde por la administración.

Las irregularidades surtidas en relación con la aceptación de la renuncia, fueron de tal magnitud, que la actora tuvo que acudir a la presentación de un derecho de petición, en que solicitó se le aceptara la misma, desconociendo que la CAR, que la renuncia es una situación administrativa que se encuentra regulada en la ley, por tanto, únicamente tenía que proceder a aceptarla y dejar de exigirle que no la motivara, pues tal proceder es contrario al ordenamiento jurídico.

Al no haberse aceptado en ninguna oportunidad la renuncia tantas veces presentada por la actora, mal puede hablarse de abandono del cargo, sino más bien, que el proceder de la administración fue ilegal, razón por la cual, los actos administrativos que declararon la vacancia por abandono del cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 10 de la Oficina de Sumapaz, por la actora serán igualmente declarados nulos, teniendo en cuenta que su fundamentación, se encuentra dada por los actos que resolvieron la petición de incorporación de la actora a la sede de Bogotá y los diferentes escritos de renuncia que nunca fueron aceptados por la CAR.

Lo anterior permite concluir que como lo hizo el Agente Fiscal que las súplicas de la demanda están llamadas a prosperar, en la medida que está probado que nombraron en la sede de Bogotá a funcionarios en calidad de provisionales, asistiéndole mejor derecho a la accionante por ser una funcionaria escalafonada en Carrera Administrativa y que no era posible que la administración efectuara la declaración de abandono del cargo por vacancia.

En esas condiciones se revocará la sentencia que negó las súplicas de la demanda y en su lugar declarará la nulidad de los actos acusados, y ordenará el reintegro de la actora con las consecuencias económicas que ello conlleva.

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

FALLA

1º. REVÓCASE la sentencia de 30 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sala de Descongestión, que negó las súplicas de la demanda incoada por María Cristina Toro Suárez contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, y en su lugar se dispone:

3º. DECRÉTASE la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR: **Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006**, por la cual se incorporó a la demandante en el cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16, a la planta de personal de la entidad, ubicado en la Oficina Provincial Sumapaz; **Oficio No. 2006-0000-03237-2 de 20 de febrero de 2006**, que da respuesta a los oficios de 30 de enero del mismo año, radicados por la atora; **Resolución No. 002 de 4 de julio de 2006**, por la cual el Director General de la CAR, declaró que no procede la reclamación presentada por la demandante contra la Resolución No. 148 de 23 de enero de 2006; **Oficio No. 2006-0000-016222-2 de 22 de agosto de 2006**, que da respuesta al oficio de 27 de marzo del mismo año radicados por la atora; **Resolución No. 1417 de 28 de agosto de 2006**, por la cual, se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 002 de 4 de julio de la misma anualidad, confirmándola en su integridad; **Resolución No. 0141 de 15 de febrero de 2007**, por la cual se declaró el abandono injustificado del cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 ubicado en la planta de global de la entidad, ubicado en la Oficina Provincial de Sumapaz a partir de 28 de octubre de 2006, por la actora; **Resolución No. 0700 de 3 de mayo de 2007**, que confirmó la anterior decisión.

4º. ORDÉNASE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR reintegrar a la actora al cargo de Profesional Especializado, Código 3010, Grado 16 o a uno de igual o superior categoría en la sede de Bogotá, junto con el pago de los sueldos, primas, bonificaciones, subsidios, vacaciones y demás prestaciones dejados de percibir desde cuando se produjo su retiro hasta cuando sea efectivamente reintegrada, con la aclaración, para todos los efectos legales y prestacionales, de que no ha habido solución de continuidad en la prestación del servicio.

5º. De igual modo se ordena la actualización de las condenas en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R= R.H. \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por la demandante desde la fecha en que fue desvinculada del servicio en virtud del acto acusado, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió hacerse el pago, según se dispuso en la parte motiva de la providencia.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada salarial y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

6º. **DECLÁRASE** que para todos los efectos legales no constituye doble asignación recibida del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, lo percibido por la libelista desde la fecha de la insubsistencia hasta la fecha del reintegro a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR.

7º. Se dará cumplimiento a la sentencia con arreglo a lo ordenado en los artículos 176 y siguientes del Código Contencioso Administrativo

8º. **NIÉGANSE** las demás súplicas de la demanda.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE. DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE