

## **NIVELACIÓN SALARIAL / REUBICACIÓN DE EMPLEADOS / PLANTA GLOBAL DE PERSONAL / EFECTOS DE LA REUBICACIÓN DE SERVIDORES EN UNA PLANTA GLOBAL DE PERSONAL / PRUEBA DEL TRATO SALARIAL DISCRIMINATORIO / CARGA DE LA PRUEBA.**

Resulta necesario determinar el alcance del concepto de planta global al interior de las entidades públicas, para lo cual se debe tener en cuenta inicialmente el artículo 115 de la Ley 489 de 1998 [...] Como se aprecia, el hecho de que una entidad tenga una planta global de personal, implica que dentro de su estructura interna funcional, existen diferentes empleos debidamente clasificados y con nomenclaturas específicas, pero sin adscripciones puntuales o determinadas a una dependencia del organismo en especial, sino concebidos de una forma genérica para desempeñarse en cualquiera de estas, en atención a las necesidades del servicio y a los requerimientos que la propia autoridad defina en diferentes momentos, lo cual flexibiliza el traslado de cargos entre áreas a fin de garantizar los objetivos de la institución. [...] De otro lado, en lo que respecta a la reubicación como el mecanismo en virtud del cual el libelista alega que le fueron asignadas funciones inherentes a un profesional universitario y disímiles a las contempladas para el cargo de técnico operativo para el cual había sido nombrado, es necesario poner de presente el artículo 2.2.5.4.6 del Decreto 1083 de 2015 [...] Según este marco normativo, puede sostenerse que cuando las entidades han creado plantas globales de personal como es el caso del Departamento del Tolima, se entiende que los empleos conforman una sola estructura funcional dependiente de la institución como tal, y por lo tanto, no están adscritos o determinados a un área u oficina específica, toda vez que la reubicación precisamente busca distribuir funcionarios con sus correspondientes plazas a la unidad del organismo que más los requiera en observancia de las necesidades del servicio. Bajo dicho entendido, es claro que en virtud de la reubicación de empleados, lo que se pretende es que exista una laxitud en la ubicación de aquellos para laborar en diferentes dependencias de la entidad, pero sin que se presente una variación en la naturaleza, denominación ni clasificación del cargo ocupado por el servidor público, sino solo en la dependencia para la cual se ejercerán las funciones y labores propias de su posición, aunque con la posibilidad de que la tareas como tal puedan variar en cuanto a su objetivo ante la especialidad de cada área de servicio. [...] En síntesis, es evidente que la autoridad nominadora tiene la potestad para reubicar a un empleado de su planta global donde este sea requerido en virtud de su cargo y con base en los fines del área que lo necesite. No obstante, se debe precisar que dicha figura al no tratarse de un encargo, no puede conllevar la desnaturalización de la plaza en la que fue nombrado el servidor reubicado, pues si bien las funciones, actividades y responsabilidades que a aquel le corresponderán, son las de la dependencia en la que sea asignado conforme al objetivo y fines de esta, ello procederá siempre y cuando sean de la misma esencia del empleo, esto es, de igual nivel jerárquico, código y grado, de acuerdo con el manual específico de la entidad. [...] la aludida modificación de funciones entre áreas de un mismo organismo en virtud de la reubicación de un servidor (como sucedió en el caso del demandante), no representa una desnaturalización del cargo *per se*, pues al analizar el empleo de técnico operativo al interior del Departamento del Tolima, se verifica una correlación entre dichas labores y la esencia del nivel jerárquico de la mentada plaza, al solo existir una divergencia en el enfoque de las actividades debido a la misión especial de cada dependencia, pero no en la forma de ejecutarlas al tener que «[...] apoyar técnicamente el desarrollo de procesos y procedimientos [...]», ello de manera general en cualquiera de las oficinas en las que llegue a ser designado. Por lo anterior, el hecho de que se haya materializado una reubicación del demandante en otra área de la entidad territorial, no implica por sí solo la

evidencia de un tratamiento discriminatorio en materia salarial, pues no se configura un cambio en la asignación de funciones, requisitos y responsabilidades del empleo por las de otro de mayor jerarquía. Ahora, si lo que se pretende como lo alega la parte apelante es asegurar que la realidad superó la formalidad de dicha variación y que factualmente le fueron fijadas condiciones laborales propias de una plaza diferente, tal supuesto necesariamente debe demostrarlo de manera fehaciente a fin de poder realizar un análisis de confrontación de situaciones en clave de test de igualdad.

### **EL EJERCICIO DE COMPARACIÓN EXIGIDO JURISPRUDENCIALMENTE PARA VERIFICAR LA EQUIVALENCIA DE CARACTERÍSTICAS ENTRE EMPLEOS A NIVELAR**

En materia de equiparación de esquemas remunerativos cuando se alega por la parte demandante el desempeño «de facto» de otro empleo con mejor nivel y grado en el esquema salarial de la propia entidad o de incluso una institución diferente, esta Subsección precisó las condiciones para la procedencia de tal clase de pretensiones en sentencia del 9 de diciembre de 2019 [...] Conforme a lo esbozado, se precisa que quien pretenda el pago de una diferencia en su remuneración porque considera que las funciones y demás condiciones que cumple resultan asimilables a las de otro empleo cuya asignación es mayor, debe acreditar que existe un criterio de igualdad entre los dos para poder evidenciar si se presenta un trato disímil injustificado, aspecto que solo se logra si se comprueba sin dubitación que quien está en la supuesta situación desfavorable: a) cumplía las mismas funciones y tenía iguales responsabilidades que las de la plaza comparada, b) contaba con idéntica preparación o perfil al de un funcionario que ocupa el cargo contrastado, y c) acreditaba la totalidad de requisitos exigidos para desempeñar el empleo cotejado. [...] Del material probatorio enunciado, también se extrae que en virtud de la naturaleza del cargo de técnico operativo que ostenta el libelista, las funciones y condiciones para el ejercicio de tal plaza podían variar en cuanto al enfoque de las tareas o actividades en razón de la dependencia en la cual este se ubicara. Sin embargo, la esencia de la labor principal de dicho empleo, basada en un apoyo técnico para el desarrollo de procesos al interior de cada oficina, es exactamente la misma conforme al Manual de Funciones y Competencias del Departamento del Tolima, de suerte que la sola reubicación del servidor no significó ninguna variación en la estructura ontológica del mentado empleo, ni una mutación subrepticia a otra posición jerárquica de mayor asignación salarial.

**FUENTE FORMAL:** LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 115 / DECRETO 1083 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.5.4.6

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **SUBSECCIÓN “A”**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 73001-23-33-000-2016-00616-01(0047-18)**

**Actor: CALIXTO ALFONSO NARANJO MÁRQUEZ**

**Demandado: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**

**Referencia: NIVELACIÓN SALARIAL DE FUNCIONARIO EN NIVEL TÉCNICO FRENTE A EMPLEO DEL NIVEL PROFESIONAL. EFECTOS DE LA REUBICACIÓN DE SERVIDORES EN UNA PLANTA GLOBAL DE PERSONAL. CARGA DE LA PRUEBA.**

### **ASUNTO**

Decide la Subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Tolima que denegó las pretensiones de la demanda.

### **ANTECEDENTES**

El señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011<sup>1</sup>, formuló en síntesis las siguientes:

#### **Pretensiones (Folios 49 a 50)**

1. Que se declare la nulidad del Oficio 0854 del 14 de abril de 2016, por medio del cual el Departamento del Tolima negó la solicitud del demandante tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la diferencia por nivelación salarial entre el cargo del nivel técnico en el que fue nombrado y el de profesional universitario, código 219, grado 04 de la entonces Secretaría de Turismo, Industria y Comercio de la Gobernación del Tolima.
2. Se declare que el libelista tiene derecho al pago de las diferencias salariales dejadas de percibir y a la reliquidación de las prestaciones sociales devengadas durante el tiempo en el que, a pesar de su vinculación en un cargo del nivel técnico, se desempeñó materialmente en uno del nivel profesional.
3. Que como consecuencia de estas declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Departamento del Tolima reconocer y pagar de forma actualizada a favor del señor Naranjo Márquez, la diferencia salarial y prestacional existente entre la remuneración que percibe como técnico operativo, código 314, grado 5 y la prevista para el cargo de profesional universitario, código 219, grado 4 de la actual Secretaría de Desarrollo Económico de la entidad territorial, así como la reliquidación de las prestaciones sociales devengadas por aquel en virtud de dicha condena, ello desde el 26 de septiembre de 2012 hasta el 1.º de marzo de 2016 cuando ejerció materialmente las funciones propias de esta última plaza.
4. Que las sumas adeudadas resultantes de esta orden, sean actualizadas de conformidad con el artículo 195 del CPACA, se condene a la demandada en

---

<sup>1</sup> «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», o CPACA.

costas y a dar cumplimiento al fallo de acuerdo a los artículos 192 y 193 *ibídem*.

### **Supuestos fácticos relevantes (Folios 50 a 51)**

1. El señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez fue nombrado en provisionalidad según el Decreto 0811 del 30 de octubre de 2001 en el cargo de técnico, código 401, grado 5, de la planta global de la administración central del Departamento del Tolima (actualmente técnico operativo, código 314, grado 5). Tomó posesión del referido empleo el 1.º de noviembre de 2001 y fue asignado al Instituto Departamental del Tránsito y Transporte del Tolima.
2. El demandante ostenta un título profesional como administrador público municipal y regional, al igual que es especialista en administración pública contemporánea.
3. La entidad demandada mediante Resolución 0402 del 26 de septiembre de 2012 ordenó la reubicación del señor Naranjo Márquez a la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio (hoy Secretaría de Desarrollo Económico), con el fin de que asumiera las funciones que desempeñaba como profesional universitaria la señora Martha Jazmina Higuera Parra.
4. La Secretaría Administrativa de la Gobernación del Tolima expidió la Resolución 2776 del 13 de diciembre de 2012, con la cual designó al libelista como supervisor de los contratos de comodato, función que tenía a cargo la citada señora Higuera Parra.
5. La Secretaría de Hacienda del Departamento del Tolima designó a la señora Martha Jazmina Higuera Parra como nueva supervisora de los convenios que había desarrollado el demandante en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, esto conforme a la Resolución 1161 del 12 de diciembre de 2012.
6. La entidad demandada profirió la Resolución 0029 del 26 de febrero de 2016, mediante la cual reubicó nuevamente al señor Naranjo Márquez en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte.
7. El libelista presentó peticiones ante la Secretaría Administrativa del Departamento del Tolima el 15 de julio y el 2 de octubre de 2015 respectivamente, ello con el fin de que se reconociera el pago de las diferencias salariales y prestacionales al haber desempeñado un cargo diferente y con mejor remuneración para el cual había sido nombrado.
8. El señor Naranjo Márquez formuló una petición directamente ante el gobernador del Departamento del Tolima el 1.º de abril de 2016, tendiente a que se reconociera la nivelación salarial en comento desde el 26 de septiembre de 2012 hasta el 1.º de marzo de 2016, debido a que ejerció las funciones del cargo de profesional universitario, código 219, grado 4 que ocupaba la señora Martha Jazmina Higuera Parra a pesar de haber sido nombrado en un empleo del nivel técnico.
9. El Departamento del Tolima expidió el Oficio 0854 del 14 de abril de 2016, a través del cual negó lo reclamado por el demandante al asegurar que aquel no fue encargado en la plaza de profesional, sino que fue reubicado con el mismo

empleo con el que fue vinculado, sin que le hubiesen sido fijadas funciones diferentes a las que le correspondían.

## **DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL**

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias de allí que la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo»<sup>2</sup>, porque es guía y ajuste de esta última. De esta manera se preserva la congruencia que garantiza el debido proceso, razón por la cual el juez al proferir la sentencia debe resolver el litigio en forma concordante con los hechos, las pretensiones, las excepciones; puntos que fueron condensados y validados por las partes al precisar el «acuerdo sobre el desacuerdo» en la audiencia inicial. De allí que los problemas jurídicos adecuadamente formulados y aceptados por las partes se convierten en una eficiente guía para el decreto de las pruebas, las alegaciones, la sentencia y sustentación de los recursos pertinentes. Por lo dicho, la audiencia inicial es el punto de partida más legítimo y preciso para fundamentar adecuadamente la sentencia.

**Fecha de la audiencia inicial:** 10 de mayo de 2017.

### **Resumen de las principales decisiones**

#### **Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)**

En el acta se consignó lo siguiente al momento de decidir las excepciones:

«[...] En relación con las excepciones instauradas por el extremo pasivo, el Despacho encuentra que las mismas no tienen el carácter de previas de conformidad al numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A. y el artículo 100 del C.G.P. razón por la cual serán resueltas al desatar el fondo del asunto en la sentencia de mérito. [...]». (Folio 118 y CD a folio 115 del expediente).

Se notificó la decisión en estrados y las partes no interpusieron recursos.

#### **Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)**

El litigio se fijó en los siguientes términos:

«[...] el mismo se contrae a establecer, si durante el período que el accionante prestó sus servicios en la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio, hoy Secretaría de Desarrollo Económico, desde el 26 de septiembre de 2012 al 01 de marzo de 2016, efectivamente cumplió funciones de Profesional Universitario y por ende se le debe reconocer y pagar la diferencia salarial y prestacional generada en el cargo para el que fue nombrado y el cargo en que efectivamente se desempeñó, o si, por el contrario, el acto demandado, a través del cual se le negó el reconocimiento y pago salarial y prestacional aludido se encuentra ajustado a derecho. [...]». (Folios 118 a 120 y en CD a folio 115 del plenario).

## **SENTENCIA APELADA (Folios 131 a 138)**

---

<sup>2</sup> Ver: Hernández Gómez William. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB. (2015).

El *a quo* profirió sentencia escrita el 29 de septiembre de 2017, por medio de la cual negó las pretensiones del demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:

El tribunal de primera instancia indicó que, conforme al material probatorio recaudado, se observa que efectivamente el señor Naranjo Márquez se vinculó inicialmente al Departamento del Tolima de forma provisional como técnico, código 401, grado 5, adscrito al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte.

Posteriormente, aquel fue reubicado en la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio bajo el mismo cargo y por último fue trasladado en iguales condiciones a la Secretaría de Desarrollo Económico de la referida entidad territorial.

Respecto de las funciones asignadas a lo largo de su vinculación, el *a quo* precisó que según el manual de funciones contemplado al interior de la entidad, el empleo de técnico operativo tenía una serie de responsabilidades y actividades fijadas según este se desempeñara en las diferentes dependencias de la administración central departamental como lo eran: la Dirección de Contratación, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, la Dirección Operativa o en la Secretaría de Desarrollo Económico.

Al verificar las labores ejecutadas por el demandante respecto de las contempladas para el cargo en el que fue nombrado de acuerdo con el prementado manual, evidenció que aquel simplemente ha cumplido con las funciones que le competen como técnico operativo, código 314, grado 5 en las distintas unidades u oficinas al interior de la Gobernación del Tolima donde este ha sido ubicado.

Adicionalmente, resaltó que la parte activa omitió señalar y demostrar cuáles fueron concretamente las actividades que el señor Naranjo Márquez supuestamente había ejercido como profesional universitario, código 219, grado 4, así como tampoco acreditó cuál era la diferencia salarial y prestacional dejada de percibir por tal concepto, ni los requisitos y calidades exigidas para ocupar tal plaza, aspectos que eran indispensables para alegar la vulneración del derecho a la igualdad.

Aseveró que al desconocerse en el caso particular las funciones y la asignación salarial de la plaza de profesional universitario, código 219, grado 5, es improcedente realizar el test de igualdad con miras a determinar la vulneración o no de tal principio, carga que le correspondía precisamente a la parte demandante que alegaba lo propio.

Acorde con estos razonamientos, el tribunal de primera instancia profirió sentencia en el sentido de denegar las pretensiones de la demanda y condenar en costas al libelista.

### **RECURSO DE APELACIÓN (Folios 144 a 148)**

**La parte demandante** formuló recurso de apelación contra la decisión reseñada anteriormente y solicitó que esta sea revocada con el fin de que se acceda a sus pretensiones. Para ello señaló en primer lugar que, de las pruebas obrantes en el plenario se extrae que el señor Naranjo Márquez ostenta un título profesional como administrador público e igualmente es especialista en administración

pública, lo cual denota el cumplimiento de los requisitos contemplados para ocupar el empleo de profesional universitario.

Seguidamente planteó que, si bien era normal que la entidad demandada reubicara al libelista en otra dependencia como lo fue la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio, lo cierto es que también le asignó funciones diferentes a las del cargo para el cual había sido nombrado, toda vez que las que le fueron fijadas en su momento correspondían a las que tenía bajo su responsabilidad la señora Martha Jazmina Higuera Herrera, quien ocupaba la plaza de profesional universitaria, tal como se indicó en el acta del 28 de noviembre de 2012, tanto así que el demandante fue designado como nuevo supervisor de los contratos que tenía bajo su custodia y responsabilidad la funcionaria en comparación.

Destacó que, debido a la mentada reubicación, el señor Naranjo Márquez le entregó las funciones como técnico operativo, código 314, grado 5 a la señora Higuera Herrera conforme al Oficio del 27 de octubre de 2012, razón por la cual aquella fue designada como supervisora de los convenios que el libelista tenía a cargo en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte.

Con base en lo anterior, aseveró que existe un trato desigual respecto del demandante por parte del Departamento del Tolima, toda vez que cumplió las mismas funciones previstas para el cargo de profesional universitario que detentaba la señora Higuera Parra en la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio pero en su condición de técnico operativo, es decir, sin recibir la remuneración contemplada para el primer empleo en mención, a pesar de tener las competencias, calidades y habilidades para ejercer tal posición.

Sostuvo que el *a quo* pasó por alto el hecho de que no solamente le fueron asignadas al señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez las funciones de supervisión de los contratos que tenía a cargo la profesional universitaria, sino también todas las demás responsabilidades y actividades consagradas para dicha plaza, tal como se indicó en la precitada acta del 28 de noviembre de 2012.

Afirmó que dicha situación demuestra la vulneración al principio de la realidad sobre las formas, habida cuenta de que la aludida reubicación se hizo entre un empleado en nivel técnico y una profesional, es decir, no fue entre iguales, sino frente a una plaza de mayor jerarquía y remuneración.

Sobre el punto manifestó que, la figura de la reubicación solo fue un “disfraz” para ocultar un encargo y de esta forma no reconocerle un mayor salario al demandante bajo el supuesto fundamento de que la planta de la entidad territorial demandada es global y que aquel únicamente fue trasladado a otra dependencia para supervisar contratos.

Bajo dicho contexto, puntualizó que no encuentra respaldo la afirmación del tribunal de primera instancia cuando aseguró que las funciones del técnico operativo son las mismas tanto en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte como en la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio, dado que no fueron reubicados dos funcionarios homólogos, sino de distintas jerarquías y responsabilidades.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**Parte demandante (Folios 165 a 168):** instó nuevamente que se revoque la sentencia impugnada y para ello reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación.

La **parte demandada** y el **Ministerio Público** guardaron silencio en esta etapa procesal según constancia secretarial visible a folio 169 del expediente.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en la respectiva alzada. En el presente caso solo presentó la impugnación vertical la parte demandante.

### **Problema jurídico**

En ese orden, el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se circunscribe a los aspectos planteados en el recurso de apelación, los cuales se resumen en la siguiente pregunta:

¿Es procedente la nivelación salarial deprecada por el señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez quien ostenta el cargo de técnico operativo, código 314, grado 5 de la planta global de la administración central del ente territorial demandado en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, con el fin de igualar su remuneración y prestaciones a las percibidas por la señora Martha Jazmina Higuera Parra quien ocupa el empleo de profesional universitario, código 219, grado 4 de dicha autoridad, ello bajo el entendido de que el primero fue reubicado en la entonces Secretaría de Turismo, Industria y Comercio (hoy Secretaría de Desarrollo Económico) desde el 26 de septiembre de 2012 al 1.º de marzo de 2016, donde sostiene que desempeñó las mismas funciones que aquella ejercía?

Sobre este cuestionamiento la Subsección tendrá como tesis que: no resulta procedente la nivelación salarial deprecada por el libelista, toda vez que aquel no acreditó los elementos mínimos necesarios para efectuar el ejercicio comparativo en términos de funciones, requisitos y responsabilidades del cargo que asegura ejerció materialmente, más aun cuando lo demostrado fue solo su reubicación en otra dependencia, tal como se expone a continuación:

#### **➤ La planta global de personal del Departamento del Tolima y las condiciones del empleo de técnico operativo**

Al respecto, se recuerda que el principal argumento impugnativo de la parte activa, radica en que el fundamento de la entidad demandada para haberle asignado funciones diferentes a las del cargo para el cual había sido nombrado, es el hecho de que tal empleo hace parte de la planta global de la administración central, por lo que en su criterio era procedente efectuar este tipo de reubicaciones entre dependencias.

Afirmó que si bien eso es cierto, lo que no podía hacer el Departamento del Tolima era fijarle labores y responsabilidades previstas para una plaza de mayor jerarquía sin la respectiva remuneración equivalente.



Pues bien, bajo tal contexto, resulta necesario determinar el alcance del concepto de planta global al interior de las entidades públicas, para lo cual se debe tener en cuenta inicialmente el artículo 115 de la Ley 489 de 1998<sup>3</sup> en el que se consagró lo siguiente:

«Artículo 115. Planta global y grupos internos de trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento».

Como se aprecia, el hecho de que una entidad tenga una planta global de personal, implica que dentro de su estructura interna funcional, existen diferentes empleos debidamente clasificados y con nomenclaturas específicas, pero sin adscripciones puntuales o determinadas a una dependencia del organismo en especial, sino concebidos de una forma genérica para desempeñarse en cualquiera de estas, en atención a las necesidades del servicio y a los requerimientos que la propia autoridad defina en diferentes momentos, lo cual flexibiliza el traslado de cargos entre áreas a fin de garantizar los objetivos de la institución.

Sobre la materia, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>4</sup> emitió concepto en el que precisó que la mentada planta global, «[...] se limita a una relación de los empleos que requiere la institución para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, sin definir su localización en las divisiones o dependencias de la estructura. La planta global de personal debe ser aprobada, mediante decreto, por el Gobierno nacional. [...]».

Por su parte, esta Subsección en sentencia del 14 de mayo de 2020<sup>5</sup> señaló:

«[...] Al respecto, la doctrina ha precisado que en estas plantas de personal «los puestos de trabajo no se adscriben a ninguna unidad funcional, sino que se establece un listado que denota su posición jerárquica, su escala salarial, su naturaleza jurídica, la dedicación dependiendo de la jornada laboral que deba cumplirse y la duración en los casos que se requiera. De este modo, la posibilidad de movilidad de los puestos de trabajo ya no necesita un proceso de reestructuración sino simplemente una decisión administrativa que se acompañe con las necesidades cambiantes que se vayan presentando. La flexibilidad se traduce en la posibilidad de destinar los empleos libremente a las dependencias donde sean útiles; la globalidad, a que la anterior posibilidad se presenta dentro de

---

<sup>3</sup> Por el cual se expide el Estatuto de la Administración Pública

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de octubre de 2010. Radicado: 11001-03-06-000-2010-00093-00 (2030).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 14 de mayo de 2020. Radicado: 47001-23-33-000-2017-00088-01(5429-18).

toda entidad u organismo sin importar, incluso, que estos tengan seccionales regionales por estar desconcentrados<sup>6</sup>. [...]».

Ahora, en lo atinente a la estructura funcional al interior del Departamento del Tolima, lo cierto es que a pesar de no reposar en el expediente el acto administrativo por medio del cual se definió lo propio, es posible extraer del mismo Oficio demandado 0854 del 14 de abril de 2016 (folios 30 a 31) emitido por la respectiva autoridad demandada, que: «[...] la planta de personal es Global según Decreto 0035 de enero 20 de 2010 de conformidad con la estructura establecida en el Decreto 0341 de marzo 9 de 2009, y por lo tanto se tan los traslados de una secretaría a otra. [...]».

Lo anterior significa que, efectivamente los empleos al interior de la mentada entidad territorial están sometidos a la figura de la reubicación, lo cual el demandante confirma tanto en su libelo como en el recurso de apelación.

De otro lado, en lo que respecta a la reubicación como el mecanismo en virtud del cual el libelista alega que le fueron asignadas funciones inherentes a un profesional universitario y disímiles a las contempladas para el cargo de técnico operativo para el cual había sido nombrado, es necesario poner de presente el artículo 2.2.5.4.6 del Decreto 1083 de 2015 en el que se previó lo siguiente frente a dicha figura en lo que respecta a su aplicación para plazas pertenecientes a una planta global de personal:

«Artículo 2.2.5.4.6 Reubicación. La reubicación consiste en el cambio de ubicación de un empleo, en otra dependencia de la misma planta global, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo.

La reubicación de un empleo debe responder a necesidades del servicio y se efectuará mediante acto administrativo proferido por el jefe del organismo nominador, o por quien este haya delegado, el cual deberá ser comunicado al empleado que lo desempeña.

La reubicación del empleo podrá dar lugar al pago de gastos de desplazamiento y ubicación cuando haya cambio de sede en los mismos términos señalados para el traslado».

Según este marco normativo, puede sostenerse que cuando las entidades han creado plantas globales de personal como es el caso del Departamento del Tolima, se entiende que los empleos conforman una sola estructura funcional dependiente de la institución como tal, y por lo tanto, no están adscritos o determinados a un área u oficina específica, toda vez que la reubicación precisamente busca distribuir funcionarios con sus correspondientes plazas a la unidad del organismo que más los requiera en observancia de las necesidades del servicio.

Bajo dicho entendido, es claro que en virtud de la reubicación de empleados, lo que se pretende es que exista una laxitud en la ubicación de aquellos para laborar en diferentes dependencias de la entidad, pero sin que se presente una variación en la naturaleza, denominación ni clasificación del cargo ocupado por el servidor público, sino solo en la dependencia para la cual se ejercerán las funciones y

---

<sup>6</sup> Jorge Iván Rincón Córdoba et al. Guía para la implementación. De la Recomendación a la Acción. ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano?, Documento de trabajo n.º 26, Bogotá, Universidad de los Andes, 2016.

labores propias de su posición, aunque con la posibilidad de que la tareas como tal puedan variar en cuanto a su objetivo ante la especialidad de cada área de servicio.

Acerca de este postulado, se debe poner de presente la sentencia C-447 de 1996 proferida por la Corte Constitucional<sup>7</sup> en la que se indicó lo siguiente:

«[...] El sistema de planta global y flexible, al igual que la asignación y reasignación de funciones, ya fue objeto de análisis por parte de esta Corporación y encontrada acorde con la Constitución, en la sentencia C-089A de 1994, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, cuyos apartes pertinentes se transcriben en seguida:

"....una vez determinada la planta global de personal -que por cierto responde a un manejo moderno y eficiente de la administración pública- por parte del Presidente de la República, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en su calidad de 'jefe de la administración de su respectiva dependencia', según lo prevé el artículo 208 constitucional, **puede distribuir esa planta global, así como asignar y reasignar funciones. Estimar lo contrario, significaría que todo manejo administrativo y toda fijación de responsabilidades en cualquier entidad del Estado requeriría de la actuación del Presidente de la República, lo que llevaría a una parálisis en el ejercicio de las funcines (sic) públicas de la rama ejecutiva.**"

El manejo de personal que se consagra en los artículos 22 y 25, inciso primero, del decreto 1647 de 1991, materia de impugnación, responde a la necesidad que tiene el Ejecutivo de dinamizar la gestión pública. La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rigidamente (sic) establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte, desconociendo, de paso, el artículo segundo de la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Preocupa a la actora -con plausible interés- que a un funcionario público lo puedan trasladar a otra dependencia a desempeñar funciones que desconoce. Sin embargo, ello no es así, pues **la flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla.** Constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho. [...]». (Negritas de la Sala).

En síntesis, es evidente que la autoridad nominadora tiene la potestad para reubicar a un empleado de su planta global donde este sea requerido en virtud de su cargo y con base en los fines del área que lo necesite.

No obstante, se debe precisar que dicha figura al no tratarse de un encargo, no puede conllevar la desnaturalización de la plaza en la que fue nombrado el

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-447 del 19 de septiembre de 1996. Expediente: D-1231. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 22, 25, 26 y 28 del Decreto 1647 de 1991; 6, 23, 26, 28 y 38 del Decreto 1648 de 1991; y 13 al 74, 80 al 101, 103 y 112 del Decreto 2117 de 1992.

servidor reubicado, pues si bien las funciones, actividades y responsabilidades que a aquel le corresponderán, son las de la dependencia en la que sea asignado conforme al objetivo y fines de esta, ello procederá siempre y cuando sean de la misma esencia del empleo, esto es, de igual nivel jerárquico, código y grado, de acuerdo con el manual específico de la entidad.

En punto a este último postulado, se resalta que en el caso particular del Departamento del Tolima y concretamente en lo atinente al empleo de técnico operativo, código 314, grado 5 que ocupa el libelista según Decreto 811 del 30 de octubre de 2001 (folio 4), el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la mentada autoridad (ver folios 89 a 102), prevé lo siguiente:

**TECNICO OPERATIVO 314-05**

| <b>I. IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEO</b> |   |
|-------------------------------------|---|
| NIVEL                               | TECNICO   |
| DENOMINACIÓN DEL EMPLEO             | TECNICO OPERATIVO                               |
| CÓDIGO                              | 314   |
| GRADO                               | 05  |
| NÚMERO DE CARGOS                    | CUARENTA Y NUEVE (49)                           |
| DEPENDENCIA                         | DONDE SE UBIQUE EL EMPLEO                       |
| CARGO DEL JEFE INMEDIATO            | QUIEN EJERZA LA SUPERVISIÓN DIRECTA             |
| PERSONAL A CARGO                    | NO  |
| PROCESO(S) A LOS QUE APORTA         | ESTRATÉGICOS, MISIONALES, DE APOYO Y EVALUACIÓN |
| TIPO DE NOMBRAMIENTO                | CARRERA ADMINISTRATIVA                          |

**ÁREA FUNCIONAL:**  
DONDE SE UBIQUE EL EMPLEO EN LA PLANTA GLOBAL

**II. PROPÓSITO PRINCIPAL**

Realizar la asistencia técnica en el diseño, implementación, actualización, operación y mantenimiento de métodos y procedimientos, para la ejecución de los procesos relacionados con el área de desempeño, orientados al logro de la misión y objetivos institucionales.

**III. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ESENCIALES**

1. Recolectar información técnica, estadísticas y estudios que faciliten la formulación de planes, programas y proyectos, que deba desarrollar la dependencia asignada, en el marco de la normatividad vigente.
2. Atender los trámites y procedimientos administrativos requeridos por la dependencia, para el desarrollo de las actividades asignadas, cumpliendo con los lineamientos y la normatividad vigente.
3. Realizar las actividades de apoyo, asistencia técnica y logística para garantizar la oportuna provisión y utilización de los recursos físicos y de soporte requeridos en el área de desempeño.
4. Preparar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas, de acuerdo con las instrucciones recibidas por el superior inmediato.
5. Analizar los procedimientos internos y velar por la reducción y simplificación de trámites que estén relacionados con el área de desempeño, para la mejora de la atención al usuario.

**III. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ESENCIALES**

6. Manejar bases de datos para la elaboración de documentos, informes, estudios y estadísticas relacionados con el área de desempeño, de acuerdo con las instrucciones del superior inmediato y en el marco de los lineamientos y la normatividad vigente.
7. Proyectar documentos técnicos que sea requeridos en el área de desempeño, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la gestión institucional.
8. Estudiar y resolver de acuerdo con su competencia técnica, los asuntos, peticiones y tareas asignadas en el área de desempeño.
9. Recibir las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias enviadas por los ciudadanos y por las diferentes dependencias de la Gobernación, cuando se trata de correspondencia interna, distribuir para su trámite en la dependencia, hacer seguimiento para su respuesta en los tiempos establecidos y coordinar el respectivo envío al destinatario.
10. Atender al usuario interno y externo en los temas referentes a los trámites del área de su desempeño y darle la información oportuna y veraz, orientándolo en la búsqueda y solución de sus necesidades.
11. Las demás que le sean asignadas por el superior jerárquico de manera verbal o escrita y las que de manera reglamentaria se llegaren a adicionar en el futuro, conforme a la

**III. DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES ESENCIALES**

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTE**

**Despacho**

1. Apoyar técnicamente el desarrollo de procesos y procedimientos relacionados con la implementación de planes, programas y proyectos de prevención, educación, seguridad y control vial, que garanticen la libre locomoción vehicular y peatonal.
2. Participar en la planeación, programación, organización y control de los operativos a realizarse en la jurisdicción del DATT, para que se efectúen de acuerdo a los procedimientos establecidos en las normas legales vigentes de tránsito.
3. Apoyar técnicamente las actividades de cobro administrativo (Persuasivo – Coactivo) de las multas impuestas con ocasión a las infracciones de tránsito, de acuerdo a los procedimientos establecidos y las normas legales vigentes.

## SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

### Despacho

1. Apoyar técnicamente el desarrollo de procesos y procedimientos relacionados con la formulación e implementación de políticas de desarrollo económico, en las actividades comerciales, empresariales, de turismo y de recursos naturales no renovables, que conlleven a la creación o revitalización de empresas, su inserción en los mercados nacionales e internacionales, la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Departamento del Tolima.

Según esta reglamentación funcional, resulta evidente que el cargo de técnico operativo en comento para el cual fue nombrado el señor Naranjo Márquez, efectivamente es un empleo perteneciente a la planta global del ente territorial demandado, pues su área de trabajo no es una determinada, sino que corresponde a aquella en la que este sea ubicado.

Adicionalmente, en lo atinente a las labores y actividades asignadas formalmente al empleo de técnico operativo, se observa que si bien estas son comunes para la nomenclatura respectiva, pueden ser específicas y variables en atención a la dependencia en la que se ejerza la labor, pues así se advierte al comparar las previstas para el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte y en la Secretaría de Desarrollo Económico (antes de Turismo, Industria y Comercio como lo afirman tanto el libelista como la entidad demandada).

No obstante, lo cierto es que la aludida modificación de funciones entre áreas de un mismo organismo en virtud de la reubicación de un servidor (como sucedió en el caso del demandante), no representa una desnaturalización del cargo *per se*, pues al analizar el empleo de técnico operativo al interior del Departamento del Tolima, se verifica una correlación entre dichas labores y la esencia del nivel jerárquico de la mentada plaza, al solo existir una divergencia en el enfoque de las actividades debido a la misión especial de cada dependencia, pero no en la forma de ejecutarlas al tener que «[...] apoyar técnicamente el desarrollo de procesos y procedimientos [...]», ello de manera general en cualquiera de las oficinas en las que llegue a ser designado.

Por lo anterior, el hecho de que se haya materializado una reubicación del demandante en otra área de la entidad territorial, no implica por sí solo la evidencia de un tratamiento discriminatorio en materia salarial, pues no se configura un cambio en la asignación de funciones, requisitos y responsabilidades del empleo por las de otro de mayor jerarquía.

Ahora, si lo que se pretende como lo alega la parte apelante es asegurar que la realidad superó la formalidad de dicha variación y que factualmente le fueron fijadas condiciones laborales propias de una plaza diferente, tal supuesto

necesariamente debe demostrarlo de manera fehaciente a fin de poder realizar un análisis de confrontación de situaciones en clave de test de igualdad.

➤ **El ejercicio de comparación exigido jurisprudencialmente para verificar la equivalencia de características entre empleos a nivelar**

En materia de equiparación de esquemas remunerativos cuando se alega por la parte demandante el desempeño «de facto» de otro empleo con mejor nivel y grado en el esquema salarial de la propia entidad o de incluso una institución diferente, esta Subsección precisó las condiciones para la procedencia de tal clase de pretensiones en sentencia del 9 de diciembre de 2019<sup>8</sup>, al indicar que:

«Quien pretenda la nivelación salarial porque considera que la función que cumple resulta equiparable a la de otro funcionario que se remunera con mayor salario, debe acreditar que: a) Cumplía las mismas funciones que este, b) contaba con la misma preparación y c) debe acreditar los requisitos que exige el empleo. El incumplimiento de esta carga procesal trae consecuencias desfavorables para la parte por cuanto al no probar los supuestos de hecho que alega se somete a que la decisión se profiera en su contra, ya sea con fundamento en lo probado por la otra parte o por la ausencia de pruebas que avalen sus alegatos.».

Respecto de este planteamiento, la Corte Constitucional<sup>9</sup> igualmente se ha pronunciado:

«[...] En estas condiciones, "el patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados, preferir o discriminar a algunos de ellos, hallándose todos en igualdad de condiciones". Sin embargo, es preciso advertir que la igualdad predicada obedece a criterios objetivos y no meramente formales, aceptando entonces homogeneidad entre los iguales, pero admitiendo también diferenciación ante situaciones desiguales..."

(...)

7.- Respecto del tema específico de la igualdad en materia salarial, ya la Corte se pronunció para determinar los eventos en los cuales ella debe ser igual entre dos trabajadores. Esto ocurre cuando se reúnen los siguientes presupuestos fácticos: **i) ejecutan la misma labor, ii) tienen la misma categoría, iii) cuentan con la misma preparación, iv) coinciden en el horario y, finalmente, cuando (v) las responsabilidades son iguales** [...]» (Negrita de la Sala).

Lo anterior se sustenta en la medida en que el juicio de igualdad en el ámbito de las controversias derivadas del trabajo, no puede ser formal sino objetivo y material, tal como lo ha reiterado el mentado Juez Colegiado<sup>10</sup>, así:

*«De ahí pues que la igualdad de trato en la relación laboral no sólo deriva de una regla elemental de justicia en los estados democráticos sino de la esencia de la*

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 9 de diciembre de 2019. Radicado: 76001-23-31-000-2011-00572-01 (4858-18).

<sup>9</sup> Sentencias T- 027 de 1997, SU-111 de 1997 y T-272 de 1997 Corte Constitucional. Esta corporación también señaló al respecto en la sentencia del 19 de julio de 2007 Radicado 454 A-2007 lo siguiente: «[...] Al respecto, se ha afirmado que "en materia salarial, si dos o más trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía, sin que la predilección o animadversión del patrono hacia uno o varios de ellos pueda interferir el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo" Sentencia SU-519 de 1997 [...]» (Subraya y negrilla de la Sala).

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sala novena de revisión. Sentencia T-833 del 23 de octubre de 2012. Expediente: T-3.561.818 y sentencia C-071 del 25 de febrero de 1993 de la Sala Plena de dicha corporación en el expediente: D-113. Se aclara en este punto que a pesar de que la primera de las providencias referidas es de revisión de tutela con efectos *inter partes*, lo cierto es que dentro de su parte considerativa se desarrolló una regla jurisprudencial de aplicación homogénea en clave de precedente relacionada con lo casos en los que se invoca la igualdad para efectos de nivelación salarial.

*garantía superior al trabajo, ya sea que éste se preste ante entidades públicas o privadas. (...) Por lo tanto no toda desigualdad o diferencia de trato en materia salarial constituye una vulneración de la Constitución, pues se sigue aquí la regla general la cual señala que un trato diferente sólo se convierte en discriminatorio (y en esa medida en constitucionalmente prohibido) cuando no obedece a causas objetivas y razonables, mientras que el trato desigual es conforme a la Carta cuando la razón de la diferencia se fundamenta en criterios válidos constitucionalmente. En consecuencia no toda diferencia salarial entre trabajadores que desempeñan el mismo cargo vulnera el principio "a trabajo igual salario igual", como quiera que es posible encontrar razones objetivas que autorizan el trato diferente."*

6. El principio *a trabajo igual, salario igual*, responde entonces a un criterio relacional, propio del juicio de igualdad. Por ende, para acreditar su vulneración debe estarse ante dos sujetos que al desempeñar las mismas funciones y estar sometidos al mismo régimen jurídico de exigencias de cualificación para el empleo, son comparables y, no obstante ello, reciben una remuneración diferente. Se insiste entonces en que la discriminación salarial injustificada debe basarse en la inexistencia de un parámetro objetivo, discernible y razonable, que justifique la diferenciación.

Así, la jurisprudencia constitucional ha catalogado como razones admisibles de diferenciación salarial, entre otras **(i) la aplicación de criterios objetivos de evaluación y desempeño; (ii) las diferencias de la estructura institucional de las dependencias públicas en que se desempeñan cargos que se muestran *prima facie* análogos; y (iii) la distinta clasificación de los empleos públicos, a partir de la cual se generan diferentes escalas salariales, que responden a cualificaciones igualmente disímiles para el acceso a dichos empleos.**» (Cursiva según la transcripción. Negritas de la Subsección).

Estas consideraciones implican que en los asuntos donde se afirma una presunta igualdad basada en el ejercicio homogéneo de funciones que le corresponden a un empleo con mejor remuneración y bajo el cumplimiento exacto de requisitos o perfiles para desempeñar la misma actividad, tales hechos tendrán que valorarse en conjunto con todas las condiciones particulares de cada empleo en contraste desde diferentes aristas objetivas, en orden de fijar un criterio de equiparación viable en lo relativo a la nivelación salarial, en tanto un examen adecuado para hallar un trato discriminatorio únicamente puede ser predicado entre pares y no entre similares con ciertas diferencias.

Conforme a lo esbozado, se precisa que quien pretenda el pago de una diferencia en su remuneración porque considera que las funciones y demás condiciones que cumple resultan asimilables a las de otro empleo cuya asignación es mayor, debe acreditar que existe un criterio de igualdad entre los dos para poder evidenciar si se presenta un trato disímil injustificado, aspecto que solo se logra si se comprueba sin dubitación que quien está en la supuesta situación desfavorable: a) cumplía las mismas funciones y tenía iguales responsabilidades que las de la plaza comparada, b) contaba con idéntica preparación o perfil al de un funcionario que ocupa el cargo contrastado, y c) acreditaba la totalidad de requisitos exigidos para desempeñar el empleo cotejado.

#### ➤ **De la situación particular del libelista**

Acorde con las precisiones jurídicas expuestas, es imperioso valorar los elementos probatorios relevantes en la actuación. En el expediente obran los siguientes medios de convicción:

• Decreto 0811 del 30 de octubre de 2001 en virtud del cual el gobernador del Departamento del Tolima nombró provisionalmente al señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez en el cargo de técnico, código 401, grado 5, adscrito a la planta global de empleos de la administración central territorial. (Folio 4). Según acta del 1.º de noviembre de 2001, aquel tomó posesión del referido empleo desde dicha fecha (folio 86).

• Certificado laboral suscrito por la directora de talento humano de la Gobernación del Tolima, en el que se indica que el demandante ha prestado sus servicios a la mentada entidad desde el «17 de octubre de 2000» como técnico operativo, código 314, grado 5 en el Departamento Administrativo de Tránsito (Folios 5 a 9).

• Diploma emitido el 29 de septiembre de 2000 por la Escuela Superior de Administración Pública, a través del cual se confiere el título profesional de administrador público municipal y regional al señor Naranjo Márquez (Folio 10).

• Acta de grado suscrita por el secretario general de la Escuela Superior de Administración Pública en la cual se certifica que el libelista obtuvo el título de especialista en administración pública contemporánea desde el 19 de diciembre de 2003. (Folio 11).

• Resolución 0402 del 26 de septiembre de 2012, según la cual el gobernador del Departamento del Tolima reubicó desde esta data al señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez, del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte a la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio, ello bajo el mismo cargo para el cual había sido nombrado, esto es, como técnico operativo, código 314, grado 5 (Folio 12).

• Escrito del 27 de octubre de 2012 signado por el demandante y dirigido a la señora Martha Jazmina Higuera Parra, a quien identificó como profesional universitaria, grado 4, esto con el fin de hacer: «[...] Entrega de funciones según Código 314 Grado 05, de acuerdo con el Decreto N°. 0697 del 15 de noviembre de 2007, Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleados de la Planta Global de Personal de la Gobernación del Departamento del Tolima.». Adicionalmente le indicó a aquella lo siguiente: «De acuerdo con la Resolución número 0402 del 26 de septiembre de 2012, emanada por el despacho del Señor Gobernador ordenando mi reubicación y de acuerdo con el oficio de la Directora de Talento Humano, trasladándome a la secretaría de Turismo, Industria y Comercio a cumplir sus funciones y usted a cumplir las mías, me permito allegarle adjunto con la presente carpetas documentales e información pertinentes al cargo. [...]». (Folios 13 a 15).

• Acta del 28 de noviembre de 2012 en la que se indica que la señora Yuly Alejandra Marín en calidad de contratista de la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio, realizó una entrega de documentación al señor Naranjo Márquez bajo la siguiente precisión: «[...] Para su verificación y en virtud a que usted asumió las funciones que desempeñaba la profesional universitaria Martha Jazmina Higuera en la Secretaría de Turismo Industria y Comercio, me permito hacerle entrega de una relación anexa fechada el 18 de octubre de los corrientes que tratan de unos documentos contenidos en una caja y dejados en mi oficina. [...]». (Folio 16).

• Resolución 2776 del 13 de diciembre de 2012 según la cual la secretaria administrativa de la Gobernación del Tolima designó como nuevo supervisor de varios contratos de comodato al libelista en reemplazo de la señora Higuera Parra, quien fue reubicada en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte. (Folio 17).

• Resolución 1161 del 12 de diciembre de 2012 con la que el secretario de hacienda de la Gobernación del Tolima designó como nueva supervisora de varios convenios intermunicipales a la señora Martha Jazmina Higuera Parra en reemplazo del señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez, quien fue reubicado en la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio. (Folios 18 a 19).



• Resolución 0029 del 26 de febrero de 2016 mediante la cual el gobernador del Departamento del Tolima reubicó al demandante desde esa data, de la Secretaría de Desarrollo Económico al Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, ello bajo el mismo cargo para el cual había sido vinculado, esto es, como técnico operativo, código 314, grado 5. (Folio 21).

• Petición presentada por el libelista ante la Gobernación del Departamento del Tolima el 1.º de abril de 2016, con la que solicitó el reconocimiento y pago de la diferencia salarial y prestacional entre el cargo de técnico operativo, código 314, grado 5 y el de profesional universitario, código 219, grado 4, pues aseguraba que ejerció las funciones previstas para este último empleo desde el 27 de septiembre de 2012 hasta el 26 de febrero de 2016. (Folios 24 a 28).

• Oficio 0854 del 14 de abril de 2016 emitido por la directora del Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos, que dio respuesta a la petición en comento en el sentido de denegarla, al informar que la función de supervisión de contratos es inherente a la naturaleza del cargo de técnico operativo que el demandante ocupa y no corresponde a la asignación de una responsabilidad propia de otra plaza diferente, de modo que su reubicación no conllevó un encargo ni una modificación en su vinculación con la entidad. (Folios 30 a 31).

Una vez realizado el examen probatorio del caso, es posible inferir que el demandante fue nombrado como técnico operativo, código 314, grado 5, empleo que corresponde a la planta de personal global del Departamento del Tolima y por lo tanto es susceptible de reubicación en diferentes áreas de la entidad. Como efectivamente ocurrió cuando fue designado para laborar en la entonces Secretaría de Turismo, Industria y Comercio cuando inicialmente había sido vinculado en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte.

Del material probatorio enunciado, también se extrae que en virtud de la naturaleza del cargo de técnico operativo que ostenta el libelista, las funciones y condiciones para el ejercicio de tal plaza podían variar en cuanto al enfoque de las tareas o actividades en razón de la dependencia en la cual este se ubicara.

Sin embargo, la esencia de la labor principal de dicho empleo, basada en un apoyo técnico para el desarrollo de procesos al interior de cada oficina, es exactamente la misma conforme al Manual de Funciones y Competencias del Departamento del Tolima, de suerte que la sola reubicación del servidor no significó ninguna variación en la estructura ontológica del mentado empleo, ni una mutación subrepticia a otra posición jerárquica de mayor asignación salarial.

En cuanto a la afirmación de la parte apelante cuando asegura que asumió las funciones y responsabilidades propias del cargo de profesional universitario, código 219, grado 4 que ocupaba la señora Martha Jazmina Higuera Parra, debido a su reubicación en la dependencia a la cual esta pertenecía, mientras que a ella le fueron fijadas las actividades inherentes al empleo que desempeñó en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, en virtud del acta del 28 de noviembre de 2012 y del comunicado suscrito por el mismo libelista el 27 de octubre del mismo año (según los cuales se advierte este supuesto traspaso o intercambio de labores), lo cierto es que la Sala concuerda con la postura del *a quo* sobre el particular cuando sostuvo que, ni la contratista en el primer documento, ni el propio señor Naranjo Márquez en el segundo comunicado, detentaban las atribuciones y competencias para entregar funciones o para fijarlas, pues ello es potestad exclusiva del nominador.

Adicionalmente, a pesar de que el demandante asegura que ante el proceso de reubicación al interior de la planta de personal, lo que sucedió en realidad fue que

este pasó a ocupar la posición de la señora Higuera Parra en la Secretaría de Desarrollo Económico y aquella hizo lo propio en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte del cual provenía el libelista, lo cierto es que tal supuesto intercambio no se desprende de la Resolución 0402 del 26 de septiembre de 2012 como lo sostiene el recurrente, pues en dicho acto solo se ordena la reubicación del señor Naranjo Márquez sin hacer alusión a la situación particular de la mentada funcionaria. Aunado a ello, no reposa en el expediente medio de convicción alguno que corrobore esa afirmación y mucho menos que compruebe el traspaso de cargos o funciones entre empleados autorizado por la misma autoridad nominadora.

Debe recalcar el hecho de que con motivo de una reubicación de empleados al interior de una planta de personal global, no se predica ni se infiere la asignación de actividades diferentes a las del cargo objeto de movilidad, y mucho menos ello se traduce en un encargo, pues se trata de situaciones administrativas disímiles y reguladas normativamente, respecto de las cuales no se evidencia que la autoridad competente hubiese proferido alguna decisión específica, expresa o concreta en la que se determinaran a cargo del señor Naranjo Márquez, condiciones impropias a las de su empleo.

Bajo tal entendido, el acta y el comunicado aludidos, carecen de la conducencia y pertinencia necesarias para demostrar el cambio de labores y obligaciones a cargo del demandante y específicamente para asegurar que a partir de tales documentos se denota el tratamiento discriminatorio de la entidad demandada en contra del libelista, puesto que no se acreditó ningún fundamento jurídico válido que enervara la finalidad de la reubicación en comento, en virtud de la cual se presume la permanencia y continuidad de la naturaleza del cargo.

Ahora, si bien se corroboró que el señor Naranjo Márquez fue designado como supervisor de los contratos de comodato que tenía a cargo la señora Higuera Parra en calidad de profesional universitaria de la entonces Secretaría de Turismo, Industria y Comercio, debe tenerse en cuenta que ello no evidencia ni convalida necesariamente la tesis relativa a que el demandante asumió las funciones y responsabilidades propias de tal empleo.

Ello por cuanto aquel también era supervisor de sendos convenios interadministrativos cuando laboraba en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte. Dicha situación generaría el entendimiento de que la supervisión de actos jurídicos propios de cada dependencia, en efecto es una función inherente al cargo de técnico operativo para el que este fue nombrado, y que por lo tanto dicha actividad es común ante reubicaciones como la ocurrida, de manera que carece de fundamento afirmar que tal hecho es suficiente para advertir la asunción de responsabilidades de una plaza de mayor jerarquía.

En todo caso, debe resaltarse igualmente que en el presente asunto no fueron aportadas pruebas relacionadas con las vinculaciones, funciones, condiciones salariales y demás criterios de comparación respecto del cargo de profesional universitario, código 219, grado 4 ocupado por la señora Martha Jazmina Higuera Parra, de quien se afirma que percibe una remuneración mayor al interior del Departamento del Tolima.

Esta situación impide materialmente realizar cualquier tipo de análisis de contraste, pues no reposan medios de convicción con los que sea posible inferir al menos un grado de similitud en los aspectos que jurisprudencialmente se aducen indispensables como elementos estructurales de una nivelación salarial.

Esta situación se configura en un incumplimiento frente a la carga probatoria de la parte activa en lo que respecta a la demostración de los supuestos de hecho y de derecho que alega para el reclamo de su derecho. El referido mandato se deriva del contenido del artículo 167 del Código General del Proceso que consagra lo siguiente:

«Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares. [...]»

La normativa citada impone una carga procesal<sup>11</sup> a las partes dentro del proceso judicial, consistente en la necesidad de presentar las pruebas demostrativas de los hechos señalados en la demanda o de las excepciones que se aleguen en la contestación para su respectivo éxito, ello con la opción judicial de variar el titular de ésta en atención a las condiciones particulares para aportar los medios de convicción.

Tal variable no ocurre en el *sub lite*, habida cuenta de que a la demandada solo le corresponde y tiene la facilidad de evidenciar ante el juez las condiciones bajo las cuales existe una planta global de personal y la posibilidad de reubicaciones de funcionarios, tal como ocurrió y se corroboró en el caso del demandante, mientras que para este resultaba necesario demostrar que ejerció actividades y asumió responsabilidades idénticas a las de la profesional universitaria de la Secretaría de Turismo, Industria y Comercio con la que buscaba compararse y que el salario de esta era superior.

Aquellas circunstancias no pueden simplemente asumirse como iguales solo por la ocurrencia de una reubicación de personal al interior de la entidad territorial como si se tratara de una presunción de derecho, la cual claramente no es, debido a la naturaleza y fin específico de la mentada figura en virtud de la cual la esencia del cargo reubicado es la misma.

Debe tenerse en cuenta que es el libelista quien aduce que se encontraba en una situación de equiparación con fundamento en el aparente ejercicio de la misma actividad encomendada a la señora Higuera Parra en razón de la nomenclatura de la plaza de profesional universitario, de modo que aquel debía tener la evidencia documental o testimonial de ese supuesto, toda vez que en este caso se presenta

---

<sup>11</sup> La Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, han diferenciado los conceptos de «deberes procesales», «obligaciones procesales» y «cargas procesales». Los primeros hacen alusión a los imperativos ordenados en la ley para el adecuado desarrollo del proceso y que incumben tanto al juez como a las partes. Los segundos son las obligaciones de contenido patrimonial impuestas a los sujetos procesales con ocasión del adelantamiento del proceso, como las costas. Finalmente, las cargas procesales son situaciones que fija la ley que implican una realización de una conducta facultativa de las partes y en su propio beneficio y cuya inobservancia acarrea consecuencias desfavorables en su contra, verbigracia, no aportar pruebas. Al respecto ver Auto del 17 de septiembre de 1985, Sala de Casación Civil, que resolvió una reposición. Gaceta Judicial tomo CLXXX – N.º 2419, Bogotá, Colombia, año de 1985, pág. 427. También ver lo sentencia de la Corte Constitucional C-1512 de 2000.

una diferencia tangible que es el tipo de vinculación entre ambos, al margen de las calidades académicas que el demandante hubiese podido acreditar.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que como se señaló previamente al abordar la temática del ejercicio de comparación exigido jurisprudencialmente para verificar la equivalencia de características entre empleos a nivelar, la Corte Constitucional en sentencias T- 027 de 1997, SU-111 de 1997 y T-272 de 1997, precisó que la referida equiparación remunerativa se justifica cuando se acreditan los siguientes supuestos fácticos: «[...] i) ejecutan la misma labor, ii) tienen la misma categoría, iii) cuentan con la misma preparación, iv) coinciden en el horario y, finalmente, cuando (v) las responsabilidades son iguales [...]». No obstante, en el *sub iudice* solo se tendría demostrado el cumplimiento de una función común entre el libelista y la señora Higuera Parra, relacionada con la supervisión de contratos, empero, no obran en el plenario medios de convicción relacionados con las demás labores y actividades ejecutadas por ambos, ni con la similitud de perfiles ocupacionales, horarios y fundamentalmente de responsabilidades a cargo de cada empleado, de suerte que no es viable efectuar la confrontación entre extremos para advertir un posible trato discriminatorio en materia salarial como lo deprecia la parte activa.

De esta manera, se extrae que el referido postulado adjetivo sobre la carga de la prueba se compone de tres principios fundamentales: i) el *onus probandi incumbit actori*, esto es, al demandante le corresponde probar los hechos en que sustenta la demanda; ii) *reus, in excipiendo, fit actor*, relativo a que la parte demandada una vez presenta excepciones actúa como actor y, por ende, debe probar los hechos en que basa su defensa y; iii) *actore non probante, reus absolvitur*, que predica la absolución del demandado si la parte activa no prueba los supuestos de hecho en que fundamentó la demanda<sup>12</sup>.

Bajo esta línea de intelección, se resalta que la inobservancia de la mentada carga trae consecuencias desfavorables para la parte que no la satisface, puesto que al no probar los supuestos de hecho que alega, se somete a que la decisión se profiera en su contra, ya sea con fundamento en lo demostrado por el otro extremo litigioso o por la ausencia de medios de comprobación, tal como se advierte en el presente caso y se convalida frente al análisis del tribunal de primera instancia.

**En conclusión:** no es procedente la nivelación salarial deprecada por el señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez quien ostenta el cargo de técnico operativo, código 314, grado 5 de la planta global de la administración central del ente territorial demandado en el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, con el fin de igualar su remuneración y prestaciones a las percibidas por la señora Martha Jazmina Higuera Parra quien ocupa el empleo de profesional universitario, código 219, grado 4 de dicha autoridad.

Toda vez que a pesar de que el primero fue reubicado en la dependencia a la cual esta última pertenecía y además fue designado como supervisor de los contratos que aquella tenía a cargo, tal hecho no supone *per se* la desnaturalización del empleo para el cual fue nombrado, pues este no muta ante su adscripción a una planta global cuya movilidad es flexible al interior de la entidad, de suerte que cualquier realidad que superara la formalidad de tal situación y que implicara la asignación de funciones y condiciones propias de una posición jerárquica superior,

---

<sup>12</sup> En la sentencia de la Corte Constitucional C-070 de 1993 se analizó la evolución de las reglas de la carga de la prueba contempladas en el artículo 177 del CPC. Ver también la sentencia del Consejo de Estado del 11 de marzo de 2016. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 05001-23-31-000-2003-01739-01(1634-13).

tendría que haber sido debidamente demostrada por la parte activa, lo cual no ocurrió en el presente caso ante el incumplimiento de la respectiva carga probatoria del demandante.

### **Decisión de segunda instancia**

Según lo expuesto, se impone confirmar la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Tolima, la cual negó las pretensiones de la parte activa, ello habida cuenta de que no prosperan los argumentos del recurso de apelación formulado por el demandante.

### **De la condena en costas en segunda instancia**

Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016<sup>13</sup>, sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:

- a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-.
- b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>14</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

<sup>14</sup> «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]».

<sup>15</sup> Regula la norma lo siguiente: “[...] salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]».

Ahora, a pesar de este hilo argumentativo, en el presente caso no se condenará en costas al demandante, en la medida que a pesar de haber resultado vencido en esta oportunidad, conforme el numeral 8.º del artículo 365 del CGP no es posible la comprobación de dicha carga, en tanto la parte pasiva no intervino en la segunda instancia de acuerdo con la constancia secretarial visible a folio 169 del plenario.

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

### **FALLA**

**Primero:** Confirmar la sentencia del 29 de septiembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima que denegó las pretensiones de la demanda, en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió el señor Calixto Alfonso Naranjo Márquez en contra del Departamento del Tolima.

**Segundo:** Sin condena en costas de segunda instancia.

**Tercero:** Se reconoce personería adjetiva para actuar como apoderada del Departamento del Tolima a la abogada Johanna Milena Garzón Blanco identificada con cédula de ciudadanía n.º 38.141.763 y tarjeta profesional 169.572 del Consejo Superior de la Judicatura, esto de conformidad con el memorial de poder obrante en el índice 23 del registro en SAMAI.

**Cuarto:** Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa SAMAI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Firmado electrónicamente

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Firmado electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Firmado electrónicamente

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>, en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

