

SUPRESION DE CARGOS - Los actos administrativos a demandar varían de acuerdo con las censuras que formule la parte actora / REESTRUCTURACION – El acto administrativo que crea y suprime empleos puede demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ser de contenido mixto / ACTO DE SUPRESION DE CARGOS – Puede demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho por ser de contenido mixto / ACTO ADMINISTRATIVO MIXTO – Lo es el que reestructura la planta de personal creando y suprimiendo empleos / ACTO DE INCORPORACION – Se demanda cuando se alega el derecho preferencial frente a las personas que fueron incorporadas a la nueva planta / SUPRESION DE CARGO – La comunicación de esta decisión no es un acto susceptible de demandarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo / SENTENCIA INHIBITORIA – Acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la comunicación de supresión de un cargo

La actora impetró la nulidad del Oficio del 24 de agosto de 2001, suscrito por el Secretario de Servicios Administrativos del municipio de Cartago, por el cual se le comunicó la supresión de su cargo, la desvinculación de la entidad y las opciones de percibir una indemnización o ser incorporada a un empleo equivalente. En casos de reestructuración y supresión de empleos los actos administrativos a demandar varían de acuerdo con las censuras que formule la parte actora. Así, si se endilga algún vicio al acto administrativo que reestructura la planta de personal creando y suprimiendo empleos, como, por ejemplo, haber sido expedido por móviles políticos o sin que previamente se hubieran elaborado los estudios técnicos o de viabilidad presupuestal, es obvio que el mismo puede atacarse por vía del contencioso subjetivo de nulidad y restablecimiento del derecho pues se trata de un acto de contenido mixto que, siendo en principio general, afecta las situaciones particulares y concretas de quienes desempeñan los cargos que son suprimidos. Cuando se alega el derecho preferencial frente a las personas que fueron incorporadas a la nueva planta, lo procedente es demandar el respectivo acto de incorporación que tiene efecto bifronte pues genera un derecho al empleado incorporado y le extingue una situación jurídica al que no lo fue. Finalmente, el oficio que pone en conocimiento del empleado escalafonado que su cargo ha sido suprimido y que, por ello, puede optar entre ser reincorporado dentro de los 6 meses siguientes o ser indemnizado es un acto de comunicación, que no contiene decisión de la administración. Sobre el particular puede verse la sentencia del 13 de agosto de 1998, Consejera Ponente Dolly Pedraza de Arenas, expediente No.15984, en la cual se dijo que no constituye acto demandable ante esta jurisdicción, pues no crea ni modifica ni extingue situación jurídica alguna. En el mismo sentido en sentencia del 9 de junio de 2005, No. Interno 3534-04, cuya ponencia correspondió al Despacho que sustancia la presente causa. En conclusión, en los eventos en que un particular acuda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para solicitar su reincorporación después de haber sido retirado por supresión del cargo que venía desempeñado, debe solicitar la nulidad del acto que realmente afectó su situación particular. La Sala revocará la decisión del Tribunal, en cuanto negó las pretensiones respecto del oficio del 24 de agosto de 2001 pues si bien comparte el criterio del Tribunal relativo a que el citado oficio es una mera comunicación (pero no parte de un acto complejo, como allí se señala, dado que el mismo no contiene una decisión de la administración y no conforma una unidad jurídica inescindible con el Decreto 051 de 2001), la sentencia no debió negar las pretensiones, porque no estudió el fondo del asunto, sino ser inhibitoria.

CONSEJO DE ESTADO

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B**

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007).-

**REF: EXPEDIENTE No 76001233100020010576301
No. INTERNO: 3931-2005
AUTORIDADES MUNICIPALES
ACTORA: RUTH PARADA PEÑA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 17 de septiembre de 2004, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las súplicas de la demanda instaurada por Ruth Parada Peña contra el municipio de Cartago, Valle del Cauca.

La demanda

Ruth Parada Peña, actuando en nombre propio, interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho encaminada a obtener la nulidad del Oficio del 24 de agosto de 2001, suscrito por el Secretario de Servicios Administrativos del municipio de Cartago, por el cual se le comunicó la supresión de su cargo, la desvinculación de la entidad y las opciones de percibir una indemnización o ser incorporada a un empleo equivalente.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho solicitó ordenar al municipio de Cartago su reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro equivalente y el pago de los salarios, incrementos de los mismos,

primas, gastos de representación y demás prestaciones sociales dejados de percibir desde el momento de la supresión del cargo hasta cuando se ordene su reintegro.

Basó su *petitum* en los siguientes hechos:

Por Resolución No. 174 del 27 de junio de 1996, expedida por el Alcalde del municipio de Cartago, fue nombrada provisionalmente en el cargo de Inspector 2° Superior de Policía, código 2-15, grado 24.

Mediante Resolución No. 314 Bis del 28 de octubre de 1996 se prorrogó por cuatro meses el nombramiento hecho por la Resolución No. 174 del 27 de junio de 1996.

El 5 de marzo de 1997, por medio de la Resolución No. 083, el Alcalde de Cartago la nombró en período de prueba en el cargo de Inspector 2° de Policía, código 2-15, grado 24.

Fue inscrita en el Registro Publico de empleados de Carrera Administrativa en el cargo de Inspector de Policía 2°, código 2-15, grado 24, el 5 de febrero de 1998.

A través de la Resolución No. 151 del 26 de marzo de 2001 fue trasladada al cargo de Profesional Universitario (Inspector de Comisiones Judiciales y Administrativas) de la Secretaría de Gobierno del municipio de Cartago.

Por Decreto No. 051 del 24 de agosto de 2001 el Alcalde del municipio de Cartago suprimió unos cargos de la planta de personal.

El Secretario de Servicios Administrativos de la Alcaldía Municipal de Cartago, mediante oficio del 24 de agosto de 2001, le comunicó a la actora la supresión del cargo que venía desempeñando.

Las normas violadas

De la Constitución Política, los artículos 13, 25, 29, 53 y 125.

Del Decreto 1568 de 1998, el artículo 47.

La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 17 de septiembre de 2004, negó las pretensiones de la demanda. Basó su decisión en los siguientes argumentos: (Fls. 697 a 700 C.1A.).

La pretensión descansa únicamente en el acto final, por el que se le comunicó a la actora la desvinculación del servicio como consecuencia de la reforma adelantada en ejercicio de un saneamiento fiscal. Se trata de una comunicación, mediante la modalidad de oficio, que en sí constituye un componente de la voluntad de la administración pero que no es el todo necesario para demandar la nulidad y el restablecimiento. Se trata de “un acto administrativo complejo” (sic) por lo que se requiere demandar el acto particular y concreto que ordena la supresión del cargo así como la comunicación de la decisión. Mediante Decreto 051 del 24 de agosto de 2001 el Alcalde Municipal decretó la supresión de diferentes cargos, entre ellos el que desempeñaba la demandante. Este acto requería ser demandado ante esta jurisdicción y como no se demandó hay ineptitud sustancial de la demanda.

El recurso de apelación

La demandante cuestionó los argumentos del fallo de primera instancia así (Fls. 704 a 710 C.1A. y 732 a 733 C.1):

Si bien el oficio del 24 de agosto de 2001 proferido por la Secretaria de Servicios Administrativos de la Alcaldía del municipio de Cartago, tuvo su fundamento en el decreto 051 de 24 de agosto de 2001, no es menos cierto que el citado Decreto no podía ser objeto de demanda por cuanto en nada la desfavorecía. Este Decreto es de carácter general e impersonal y no suprime el cargo de Inspector Segundo de Policía para el cual concursó y estaba inscrita en el Registro de Carrera Administrativa.

Para que exista el acto complejo se requiere que haya unidad de contenido y de fin en los distintos actos que se unen para formar un acto único. Dicha unidad no se da en este proceso. El fin del Decreto 051 de 24 de agosto de 2001 era suprimir unos empleos de la planta de personal y el del oficio de 24 de agosto de 2001 fue comunicar la desvinculación, amparado en el decreto de supresión de empleos, dentro del cual no se suprimió el cargo de Carrera Administrativa Inspector Segundo de Policía, código 2-15, grado 24.

No existen, además del oficio de 24 de agosto de 2001, otros actos administrativos mediante los cuales la administración municipal haya adoptado la decisión de desvincularla.

El Tribunal desconoció las pruebas sobre falta de notificación y entrega de copia del Decreto 051 de agosto de 2001, el compromiso de la Secretaria de Servicios Administrativos de respeto a los derechos del empleado de carrera y la inscripción, registro y puntaje en la misma.

Consideraciones de la Sala

El problema jurídico

Consiste en decidir si procede el reintegro de la demandante, Ruth Parada Peña, al empleo de Profesional Universitario de la Alcaldía de Cartago, Valle del Cauca.

Previamente deberá pronunciarse la Sala sobre la posibilidad de impugnar el Oficio de 24 de agosto de 2001, suscrito por el Secretario de Servicios Administrativos del municipio de Cartago, por el cual se le comunicó a la actora la supresión de su cargo, la desvinculación de la entidad y las opciones de percibir una indemnización o ser incorporada a un empleo equivalente.

Hechos probados

Mediante Resolución No. 174 de 1996, proferida por el Alcalde de Cartago, Valle, la actora fue nombrada como Inspector Segundo Superior de Policía, código 2-15-24 (Fl. 2 .C.1.).

El 5 de febrero de 1998 fue inscrita en el Registro Público de Empleados de Carrera Administrativa, en ese cargo. (Fl. 15 C.1.).

Por Resolución No. 151 del 26 de marzo de 2001, el Alcalde Municipal de Cartago la trasladó del cargo de Inspector de Policía Urbana, Segunda Categoría, al cargo de Profesional Universitario (Inspector de Comisiones Judiciales y Administrativas) de la Secretaría de Gobierno del municipio de Cartago. (Fl. 7 C.1.).

El Decreto 051 del 24 de agosto de 2001 suprimió el cargo de Profesional Universitario, ocupado por la demandante (Fls. 115 a 119 C.1.).

Por oficio del 24 de agosto de 2001 se le informó su retiro por supresión del cargo, conforme al Decreto 051 del 24 de agosto de 2001 (Fl. 1 C.1.).

El 27 de agosto de 2001 la actora solicitó ser incorporada a un cargo equivalente en la nueva planta de personal. (Fls. 123 a 124 C.1).

Mediante Resolución No. 047 del 25 de febrero de 2002, el Alcalde del municipio de Cartago le reconoció una indemnización por la supresión de su cargo. (Fls. 171 a 172 C.1.).

Análisis de la Sala

La actora impetró la nulidad del Oficio del 24 de agosto de 2001, suscrito por el Secretario de Servicios Administrativos del municipio de Cartago, por el cual se le comunicó la supresión de su cargo, la desvinculación de la entidad y las opciones de percibir una indemnización o ser incorporada a un empleo equivalente.

En casos de reestructuración y supresión de empleos los actos administrativos a demandar varían de acuerdo con las censuras que formule la parte actora. Así, si se endilga algún vicio al acto administrativo que reestructura la planta de personal creando y suprimiendo empleos, como, por ejemplo, haber sido expedido por móviles políticos o sin que previamente se hubieran elaborado los estudios técnicos o de viabilidad presupuestal, es obvio que el mismo puede atacarse por vía del contencioso subjetivo de nulidad y restablecimiento del derecho pues se trata de un acto de contenido mixto que, siendo en principio general, afecta las situaciones particulares y concretas de quienes desempeñan los cargos que son suprimidos.

Cuando se alega el derecho preferencial frente a las personas que fueron incorporadas a la nueva planta, lo procedente es demandar el respectivo acto de incorporación que tiene efecto bifronte pues genera un derecho al empleado incorporado y le extingue una situación jurídica al que no lo fue.

Finalmente, el oficio que pone en conocimiento del empleado escalafonado que su cargo ha sido suprimido y que, por ello, puede optar entre ser reincorporado dentro de los 6 meses siguientes o ser indemnizado es un acto de comunicación, que no contiene decisión de la administración. Sobre el particular puede verse la sentencia del 13 de agosto de 1998, Consejera Ponente Dolly Pedraza de Arenas, expediente No.15984, actor Luis E. Bernal G., en la cual se dijo:

“Sobre este último acto, dirá la Sala que no constituye acto demandable ante esta jurisdicción, pues no crea ni modifica ni extingue situación jurídica alguna. Como se observa, el oficio se limita, de una parte, a comunicar la supresión del cargo del actor, y de otra, a informar de manera general las opciones que según la entidad tenían los funcionarios de carrera administrativa. Por lo tanto al no ser acto administrativo enjuiciable, la inhibición sobre su examen fue acertada.”

En el mismo sentido en sentencia del 9 de junio de 2005, No. Interno 3534-04, cuya ponencia correspondió al Despacho que sustancia la presente causa, actor Luis Miguel Hernández García, se expresó:

“Ahora bien, en cuanto a la aseveración de que el oficio por el que se comunicó la supresión no constituye acto administrativo porque con él sólo se informó sobre el acto de supresión, la Sala comparte el planteamiento pues esta comunicación no creó, modificó ni extinguió situación jurídica alguna al demandante, se limitó a dar cuenta de una determinación ya adoptada, por lo que no debe ser objeto de examen por la Sala, que debe inhibirse para ello.”

En conclusión, en los eventos en que un particular acuda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para solicitar su

reincorporación después de haber sido retirado por supresión del cargo que venía desempeñado, debe solicitar la nulidad del acto que realmente afectó su situación particular.

Resulta claro para la Sala que el Decreto 051 del 24 de agosto de 2001 le suprimió el empleo a la demandante, el Decreto 052 de la misma fecha estableció la nueva planta de personal de la Alcaldía de Cartago y Resoluciones como la No. 264 de 2001 (Fl. 253 C.1.) no la incorporaron a la nueva planta. Estos fueron los actos que afectaron su situación jurídica y, por ende, los que debieron ser demandados.

La actora no tenía por qué impugnar el Oficio del 24 de agosto de 2001 pues por medio de él la administración se limitó a comunicarle la decisión que había sido adoptada por el Decreto 051 del 24 de agosto de 2001.

De otra parte no es de recibo la alegación de la recurrente en torno a que el Decreto 051 de 2001 no suprimió el cargo de Inspector Segundo de Policía, en el cual estaba escalafonada, y que por ello tal Decreto no podía ser objeto de demanda, dado que, como ya se dijo, mediante Resolución No. 151 de 26 de marzo de 2001 el Alcalde Municipal de Cartago, con pleno respeto por los derechos de carrera que la amparaban, la trasladó de manera definitiva al cargo de profesional universitario, Inspector de comisiones judiciales y administrativas¹, el que aceptó y que ejerció al momento de ser suprimido por el Decreto No. 051. Por tanto es claro que fue el Decreto 051 de 2001 el que afectó su situación jurídica, junto con las Resoluciones proferidas por el Alcalde (entre ellas la No. 264 de 2001), mediante la cuales se optó por no incorporarla a la nueva planta de personal. Estas Resoluciones

¹ Según se expresa en el alegato de conclusión de primera instancia “ las funciones que venía desempeñando (la actora) como Inspector Segundo Superior de Policía de Cartago, pasaron mediante Resolución No. 264 de agosto 24 de 2001 al Dr. Gustavo Naranjo, quedando por lo tanto funcionando una sola Inspección Superior Municipal de Policía de Cartago.”. (Fl. 690 C.1A).

debieron ser impugnadas, máxime que alegó un derecho preferencial frente al señor Leonardo Suárez (Fl. 130 C.1.) quien, según lo dicho por ella, no reúne las calidades exigidas por el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos y está ejerciendo las funciones que ella desempeñaba.

Por estas razones la Sala revocará la decisión del Tribunal, en cuanto negó las pretensiones respecto del oficio del 24 de agosto de 2001 pues si bien comparte el criterio del Tribunal relativo a que el citado oficio es una mera comunicación (pero no parte de un acto complejo, como allí se señala, dado que el mismo no contiene una decisión de la administración y no conforma una unidad jurídica inescindible con el Decreto 051 de 2001), la sentencia no debió negar las pretensiones, porque no estudió el fondo del asunto, sino ser inhibitoria.

Finalmente resulta oportuno expresar que en el presente caso la entidad cumplió con su deber resarcitorio al indemnizar a la actora pues obra en el expediente (Fls. 171 a 172 C.1) copia de la Resolución No. 047 del 25 de febrero de 2002, por medio de la cual le reconoció la indemnización por la supresión del cargo, lo que permite concluir que la administración actuó con arreglo a las previsiones legales, cumpliendo lo dispuesto por los artículos 39 de la ley 443 de 1998 y 46 del Decreto 1568 de 1998.

Decisión

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

REVÓCASE la sentencia del 17 de septiembre de 2004 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por RUTH PARADA PEÑA, identificada con cédula de ciudadanía No.37'214.075, de Cúcuta, Norte de Santander, contra el MUNICIPIO DE CARTAGO, VALLE.

En su lugar,

DECLÁRASE inhibida la Corporación para conocer sobre la nulidad del Oficio del 24 de agosto de 2001, mediante el cual se le informó a la demandante sobre su retiro de la entidad.

Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.-

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAEZ

JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE