 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 1 DE 6

CONCEPTO

PARA: **DANIEL ANDRÉS GARCIA CAÑÓN**
Director Administrativo

DE: Directora Jurídica

ASUNTO: Memorando n° 2020IE3831 del 18-02-2020

En atención a su memorando citado en el asunto, mediante el cual remite para conocimiento y concepto de esta dirección la comunicación radicada en la Corporación el 11 de febrero de 2020, con el número ER 04176, por la señora Blanca Albilía Rocha de Velásquez, atentamente le manifiesto:

1. SITUACIÓN PLANTEADA

Mediante la citada comunicación, la señora Rocha de Velásquez solicita *“se estudie mi historia laboral incluida historia clínica donde doy a conocer mi complejo estado de salud (...) se tenga encuentra (sic) este dictamen médico para mi reubicación laboral (...)”*.


Con su memorando 2020IE3815 del 18 de febrero de 2020, esa dirección informó a la jurídica que mediante Resolución n° 0391 del 21 de agosto de 2018, esta Corporación nombró a la señora Blanca Albilía Rocha de Velásquez en el cargo de auxiliar administrativo, código 407 grado salarial 10, en la Unidad de Apoyo Normativo del concejal Venus Albeiro Silva Gómez, con carácter de libre nombramiento y remoción y, posteriormente, con la Resolución n° 0897 del 26 de diciembre de 2019, el Concejo de Bogotá, D.C. declaró insubsistente su nombramiento, a partir del 1° de enero de 2020.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En la medida en que su consulta no plantea cuestión alguna, sino que se limita a trasladar la solicitud de la exfuncionaria en mención, deducimos que aquella tiene por objeto establecer cuál es la respuesta que cabe ante la solicitud de *“reubicación laboral”* de la señora Blanca Albilía Rocha de Velásquez.

3. CONSIDERACIONES

Con la Resolución n° 0897 del 26 de diciembre de 2019, el Concejo declaró insubsistente el nombramiento de la señora Blanca Albilía Rocha de Velásquez, a partir del 1 de enero de 2020.

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 2 DE 6

Comoquiera que es evidente que la señora Rocha de Velásquez no labora en el Concejo de Bogotá desde el 1 de enero de 2020, fuerza concluir que su solicitud de reubicación resulta improcedente, toda vez que de conformidad con las disposiciones del artículo 2.2.4.4.6, del Decreto 1083 de 2015, 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*, decisión que carecería de sustento fáctico en este caso, por sustracción de materia.

Ahora bien, revisada la Resolución n° 0897 del 26 de diciembre de 2019, advertimos que, en su parte motiva, establece:


Que según el numeral 4 del artículo 11 del Acuerdo No. 741 de 2019 – Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, dentro de la estructura para ejercer el control político y la función normativa *“Las Unidades de Apoyo Normativo (UAN) establecidas en el artículo tercero (3°) del Acuerdo 29 de 2001, estarán conformadas por un máximo de doce (12) funcionarios de libre nombramiento y remoción.”* (Negrilla fuera del texto).

Que los empleos que conforman las Unidades de Apoyo Normativo, no hacen parte de la planta administrativa de empleos del Concejo de Bogotá, D.C., porque según el ordenamiento antes citado, su provisión corresponde a la postulación hecha por cada Concejal de Bogotá, D.C., ante la Mesa Directiva en su condición de nominador, para empleos de libre nombramiento y remoción, cuyo ejercicio implica especial confianza, funciones de asesoría, asistencia y apoyo al concejal postulante, para la adopción de políticas o directrices de dicho concejal dentro y para el respectivo periodo constitucional, quien puede solicitar al nominador su desvinculación de manera discrecional en cualquier momento, por razones del servicio, sin que exista obligación de motivar su retiro.

Que la estabilidad en cargos de libre nombramiento y remoción, según ha explicado la doctrina constitucional, es restringida o precaria puesto que, la vinculación, permanencia o retiro de los cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de un alto grado de discrecionalidad, desde luego exento de la arbitrariedad por desviación de poder, en tanto que, la permanencia o desvinculación de una persona de libre nombramiento y remoción obedece a razones de buen servicio y de confianza, según el caso, para decidir libremente sobre estos asuntos¹.

Que las Unidades de Apoyo Normativo existen mientras los respectivos Concejales de la Ciudad que tienen derecho a ellas, estén ejerciendo sus cargos en el periodo constitucional para el cual fueron elegidos; erigiéndose entonces la culminación del periodo constitucional 2016-2019 en una causal legal y justificada de terminación de la vinculación laboral de los servidores que laboran actualmente en las UAN, de

¹ Corte Constitucional - Sentencia C-618 del 30 de septiembre de 2015

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 3 DE 6

suerte que el nexo legal y reglamentario de estos, continua (sic) para el siguiente periodo constitucional, por la voluntad del concejal postulante y, en tanto, el elegido para el cargo de elección popular tome posesión para el periodo 2020-2023, quien tiene derecho a conformar libremente su Unidad de Apoyo Normativo, de acuerdo a la potestad legal de POSTULAR a los servidores de su confianza y manejo, que puedan contribuir en el ejercicio de sus funciones como concejal, en desarrollo de su programa de campaña y como miembro de una bancada de partido o movimiento político.


Que acorde a (sic) lo anterior, como se indicó, las personas que se desempeñan en las Unidades de Apoyo Normativo, en razón a la naturaleza del cargo que ostentan y la esencia del mismo, al ser de libre nombramiento y remoción, como tal, de confianza y manejo para apoyar en el ejercicio de las funciones de los concejales, se encuentran bajo la dependencia y subordinación de cada cabildante postulante, por ende cada unidad existe jurídicamente mientras el respectivo concejal se encuentre ejerciendo el periodo constitucional para el cual fue elegido.

(...)

Que en ese orden de ideas, a los servidores públicos que hacen parte de las Unidades de Apoyo Normativo de los Concejales de este periodo constitucional que no resultaron reelegidos o no se inscribieron para el siguiente periodo, así como a los que pertenecen a la UAN de un concejal reelecto diferente al concejal que los postuló, donde fueron asignados temporalmente por alguna circunstancia legal, mas no ratificados ante la Mesa Directiva para el periodo constitucional 2020-2023; al configurarse una de las casuales de retiro del servicio, y una vez surtido el trámite de novedades administrativas producto de las instrucciones dadas en la circular 2019IE-14734 del 29 de octubre de 2019, la Mesa Directiva está llamada en su condición de nominador a dar por terminada la vinculación laboral de algunos servidores públicos, a partir del 1 de enero de 2020, por finalización del presente periodo constitucional 2016-2019.”

Así, concluimos que la insubsistencia en cuestión se sustentó en los siguientes supuestos de hecho y de derecho expuestos en el citado acto administrativo: **(i)** la naturaleza de libre nombramiento y remoción del cargo de auxiliar administrativo, código 407, grado salarial 10, de la Unidad de Apoyo Normativo del concejal Venus Albeiro Silva Gómez, ejercido por la exfuncionaria Rocha de Velásquez, **(ii)** la terminación del periodo constitucional, el 31 de diciembre de 2019, del Concejal Venus Albeiro Silva Gómez y la consecuente extinción de su Unidad de Apoyo Normativo, **(iii)** el poder discrecional del nominador, atribuido por el numeral 1º del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, el cual establece la declaratoria de insubsistencia del nombramiento entre las causales de retiro del servicio en empleos de libre nombramiento y remoción.

En relación con la motivación antes reseñada, esta dirección jurídica observa que, en efecto:

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 4 DE 6

Los artículos 3 y 12, del Acuerdo 492 de 2012, “*por el cual se modifica la estructura organizacional del Concejo de Bogotá, D.C., se crean dependencias, se les asignan funciones y se modifica la planta de personal y la escala salarial*”, que tratan de la estructura organizacional y de la planta de personal de esta Corporación, respectivamente, no incluyen a las Unidades de Apoyo Normativo entre las dependencias del Concejo, ni a los empleos de esas mismas Unidades en la relación de los cargos que conforman la planta global de aquel.

Según las disposiciones del artículo 5 del mencionado Acuerdo, la provisión de los cargos de las UAN se hace según la postulación formulada por cada concejal de Bogotá, D.C. ante la Mesa Directiva, quien ejerce la función nominadora. Además, ese mismo artículo precisa que los funcionarios de las UAN son de libre nombramiento y remoción, y que el ejercicio de sus cargos implica especial confianza.

La estabilidad en los cargos de libre nombramiento y remoción, según ha explicado la doctrina constitucional, es restringida o precaria puesto que la vinculación y permanencia en esos cargos, así como su retiro, depende de la voluntad del empleador, a quien se le atribuye un alto grado de discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos².


Entonces, las Unidades de Apoyo Normativo no constituyen dependencias de la Corporación, sino grupos de trabajo adjuntos a los respectivos concejales de la ciudad, mientras estos mismos ejerzan sus cargos en el periodo constitucional para el cual fueron elegidos; en consecuencia, la terminación del periodo constitucional del concejal constituye causa legal y justificada de la terminación de la vinculación laboral de los servidores que laboran en sus respectivas UAN, toda vez que los elegidos para el siguiente periodo tienen derecho a conformar libremente su propia Unidad de Apoyo Normativo, de acuerdo con su atribución legal de POSTULAR a personal de su confianza y manejo para que los asista y asesore en el cumplimiento de su responsabilidad misional, en el ejercicio de sus funciones y en el desarrollo de su programa de campaña.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil, entidad rectora del servicio civil en el Distrito Capital, refiriéndose a las Unidades de Apoyo Normativo precisa en su concepto 001 de 2003:

Respecto de las Unidades de Apoyo Normativo, en concepto de este Departamento le manifestamos que, existen (sic) jurídicamente mientras el concejal que tiene derecho a dicha Unidad, este ejerciendo el periodo constitucional para el cual fue elegido.

En cuanto a los cargos de los Concejales, es importante precisar que, es la misma la Ley 617 de 2000, la que contempla la posibilidad de la existencia de las Unidades de Apoyo Normativo, las cuales estarían directamente ligadas a los concejales, apoyándolos en el ejercicio de sus funciones.

² Corte Constitucional - Sentencia C-618 del 30 de septiembre de 2015

 <p>CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.</p>	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 5 DE 6

Es de anotar, que cada concejal postula ante la Mesa Directiva las personas que desea que conformen su Unidad, siendo función de la Mesa Directiva proceder a efectuar los nombramientos, previa solicitud del respectivo concejal, los cuales desempeñarán los cargos por el mismo periodo constitucional establecido para el Concejal.

En el evento que (sic) el concejal no sea reelegido , y como quiera que las vinculaciones de los funcionarios que conforman las Unidades de Apoyo Normativo se realizaron mediante nombramientos ordinarios, el retiro del servicio de los mencionados funcionarios se deberá efectuar mediante acto administrativo motivado, en el cual se indique que el retiro obedece a la desaparición de la Unidad de Apoyo Normativo, por terminación del periodo constitucional del concejal que los postuló” (Subrayas no son del texto).


El numeral 1 del artículo 2.2.11.1.1 del Decreto 1083 de 2015, establece entre las causales de retiro del servicio, la declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción, y el artículo 2.2.11.1.2, agrega que: *“En cualquier momento podrá declararse insubsistente un nombramiento ordinario, sin motivar la providencia, de acuerdo con la facultad discrecional que tiene el nominador de nombrar y remover libremente sus empleados. En los empleos de libre nombramiento y remoción la designación de una nueva persona implica la insubsistencia del nombramiento de quien lo desempeña”*

Las normas citadas y el concepto antes transcrito establecen y confirman la transitoriedad de las Unidades de Apoyo Normativo y el carácter precario de los empleos de libre nombramiento y remoción que las conforman. En efecto, unas y otro reiteran que las UAN se encuentran bajo la dependencia y subordinación de los cabildantes y, por lo tanto, que la existencia jurídica de aquellas se limita al periodo constitucional del concejal.

Cabe precisar que los cargos de libre nombramiento y remoción corresponden a una de las categorías de empleos públicos previstas en la Constitución y en la ley, cuya principal característica, legal y jurisprudencialmente reconocida, consiste en la forma en que, en estos casos, operan el ingreso al, y el retiro del, servicio público.

Los empleados cuyos cargos corresponden a la categoría de libre nombramiento y remoción son nombrados en ejercicio del poder discrecional que tiene la Administración para escoger a algunos de sus colaboradores, misma facultad que habilita al nominador para retirar del servicio a esos funcionarios.

La facultad discrecional de desvincular del servicio a un empleado de libre nombramiento y remoción constituye una potestad jurídica del Estado, relativizada, según dispone el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por los fines de la norma que autoriza esa decisión y por su proporción con los hechos que le sirven de causa, que en este caso corresponden a los establecidos en el artículo 5 del Acuerdo 492 de 2012.

 CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.	PROCESO GESTIÓN JURÍDICA	CÓDIGO: GJR-FO-001
	CONCEPTO JURÍDICO	VERSIÓN: 01
		VIGENCIA: 13-Jun-2019
		PÁGINA 6 DE 6

En la medida en que, por una parte, la decisión en mención está sustentada en los motivos de derecho previstos en las normas que rigen la materia y, por otra, resulta proporcional, en principio, a los hechos que le sirven de causa, esta dirección no advierte, *prima facie*, la configuración de alguna de las causales previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para revocar la decisión en cuestión.

Por último, procede tener en cuenta que, de conformidad con las disposiciones del artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la declaratoria de insubsistencia del nombramiento de la exfuncionaria en mención se presume legal, mientras la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no disponga lo contrario.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo con las razones expuestas, concluimos que la solicitud de reubicación formulada por la exfuncionaria Rocha de Velásquez resulta improcedente y, asimismo, que la decisión de declarar insubsistente su nombramiento, adoptada mediante la Resolución n° 0897 del 26 de diciembre de 2019, cuya legalidad se presume, no evidencia, en principio, que se configure en este caso alguna de las causales previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para revocarla, salvo, claro está, más y mejor análisis judicial de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que puedan afectar la decisión.

El presente concepto se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, y sin perjuicio de las competencias de la dirección administrativa de esta Corporación, según las cuales corresponde a esa dependencia planear, dirigir y controlar los procesos de administración del talento humano de esta Corporación (artículo 1 del Acuerdo 492 de 2012).

Cordialmente,



EVELYN JULIO ESTRADA
Directora Jurídica