



Función Pública

Sentencia 02032 de 2010 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010).

Rad. No.: 05001-23-31-000-2003-02032-01

Número interno: 2088-09

Actor: JUAN DE DIOS CARDONA LÓPEZ

Demandado: MUNICIPIO DE MONTEBELLO - ANTIOQUÍA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la demandante, contra la Sentencia proferida el 3 de junio de 2009 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda instaurada por Juan de Dios Cardona López contra el Municipio de Montebello - Antioquia

LA DEMANDA

JUAN DE DIOS CARDONA LÓPEZ, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia, que declarara la nulidad de los siguientes actos:

- El Decreto No. 011 del 31 de enero de 2003, expedido por el Alcalde del Municipio de Montebello, por medio del cual *"se suprimen y se crean unos cargos dentro de las dependencias del organigrama actual de la planta de personal, que funciona para el Municipio de Montebello (Antioquia)"*.

- El Oficio No. 143, fechado el 1º de febrero de 2003, mediante el cual se hizo saber al demandante de la supresión de su cargo como director de

Deportes y Recreación.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad demandada a lo siguiente:

- Reintegrar al demandante en el mismo cargo que ocupaba al momento de su retiro, o a otro de igual o superior categoría y remuneración.
- Pagar al actor, a título de indemnización, todos los sueldos, con los aumentos legales anuales y prestaciones sociales dejados de percibir entre el momento del retiro y el día en que sea dispuesto su reintegro. Declarar que para todos los efectos legales no hay solución de continuidad en la relación laboral.
- Ordenar el pago del ajuste al valor preceptuado por el artículo 178 del C.C.A.

De manera subsidiaria, reclamó el actor la nulidad del Decreto No. 011 del 31 de enero de 2003, y en caso de no accederse a tal solicitud, pretende se declare la nulidad del Oficio No. 143, emitido el 1º de febrero de 2003.

El demandante sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

El demandante laboró en forma continua al servicio del Municipio de Montebello, Antioquia, desde el 15 de agosto de 1998 hasta el 3 de febrero de 2003.

Mediante el Decreto No. 011 de 2003, se modificó la planta de personal del Municipio de Montebello. Luego, la determinación del retiro del servicio del demandante, le fue comunicada a éste mediante el Oficio No. 143 del 1º de febrero de 2003.

Al momento de su desvinculación, el actor se desempeñaba en el cargo de Director de Deportes y Recreación.

LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

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

La Ley 443 de 1998.

El Decreto No. 1572 de 1998.

El Decreto No. 2504 de 1998.

La Ley 617 de 2000.

La acusación que se hace contra los actos ya señalados, está sustentada en que los mismos fueron expedidos de manera irregular, con falsa motivación y hubo en ellos desviación de poder.

Los vicios señalados como de falsa motivación y desviación de poder, encuentran su apoyo en que el retiro del demandante de la entidad, no obedeció a las necesidades del servicio, sino como retaliación por *“la persecución partidista a un empleado que no era afecto al alcalde, y lo que buscó era retirar al demandante del servicio, sin que se hubieran cumplido los procedimientos legales (ante la ausencia de la autorización del Concejo Municipal) y ni siquiera “razones del buen servicio (...)”*.

Señala el demandante, que el Concejo Municipal de Montebello, Antioquia, no aprobó los cambios en la estructura administrativa que a la postre sirvieron de fundamento para su desvinculación; por ende el *“acto así expedido”* está viciado de falsa motivación.

LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Dentro del término de traslado, la parte demandada expresó su oposición a las pretensiones en los siguientes términos (Fls. 64 a 69):

Alega la entidad demandada que en el proceso de reestructuración se observaron todas las exigencias normativas, tales como la Ley 617 de 2000 y los Decretos 1572 y 2504 de 1998, así como la realización previa del estudio técnico de que trata la Ley 443 de 1998.

Resalta que como medida para la readaptación laboral, se acudió al SENA y al Departamento de Antioquia, para adelantar una capacitación con los funcionarios que serían retirados del servicio, y si ésta no se llevó a cabo, ello obedeció a la inasistencia de los funcionarios para quienes había sido concebida.

Agrega que no era necesaria la expedición de un Acuerdo del Concejo que sustentara la modificación hecha a la planta, por cuanto ella no implicó la reforma de la estructura orgánica de la administración municipal, evento en el que sí sería necesario tal acto administrativo.

En cuanto al estudio técnico, aduce que éste comprendió una metodología, en él se analizaron las debilidades y fortalezas, se hizo el estudio histórico del presupuesto, se examinó la estructura organizacional, la planta de empleos, la prospectiva financiera a la luz de la Ley 617 de 2000, y se concluyó con una propuesta sobre supresión, fusión y cambio de denominación de la planta de personal y de las funciones y naturaleza de los cargos.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la Sentencia de 3 de junio de 2009, negó las pretensiones de la demanda, lo que hizo apoyado en los argumentos que brevemente se esbozan enseguida:

En lo que tiene que ver con la comunicación remitida al demandante, el *a quo* invoca el artículo 1º del Decreto No. 011 de 2003, que suprimió entre otros, el cargo de Director de Deportes y Recreación, sin que en la nueva planta, establecida en el artículo 2º *ibidem* se hubiera reproducido el cargo del accionante u otro con funciones equivalentes. Así las cosas, para el Tribunal, la comunicación que obra en el sub lite no es un acto administrativo que pueda ser impugnado, en tanto, no modificó o extinguió la situación jurídica del señor Cardona López; no obstante, procedió al estudio de fondo de los cargos formulados por el actor en contra del acto de retiro, esto es, contra el Decreto No. 011 de 2003, con exclusión del oficio.

Respecto de la falsa motivación en la expedición del acto, el Tribunal argumentó que la actividad probatoria llevada a cabo dentro del plenario, se encaminó a acreditar el elemento *“causa”* del acto jurídico en general. Para ello fue relevante la prueba testimonial obrante a folios 26 a 33, pues en tales declaraciones se afirmó, en lo atinente a la situación financiera del Municipio para el año 2002, que no había la necesidad de implementar la reestructuración administrativa al interior de la entidad. Empero, para el *a quo*, tales aseveraciones originadas en los testigos, fueron desvirtuadas totalmente, pues al contrario de lo que éstos afirman, se acreditó que la modificación de la planta de personal sí obedeció al control del gasto público, a fin de ajustar el funcionamiento del ente demandado a los criterios presupuestales restrictivos previstos en la Ley 617 de 2000.

Así mismo se remitió al documento que obra al folio 37 del anexo, en el que se hace un análisis de la situación financiera del Municipio demandado, dentro del cual se evaluó la condición fiscal y presupuestal de la entidad territorial para el año 2001. Se estimó entonces que:

“Partiendo del análisis anterior, el porcentaje de Gastos de Funcionamiento, Ingresos Corrientes de Libre Destinación para el año 2001, es del CIENTOCUATRO PUNTO CINCUENTA y CINCO POR CIENTO(104.55%), lo que indica para el año 2002, se deben reducir los gastos de funcionamiento en relación con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, para establecer el equilibrio fiscal y financiero.

Porcentaje de Participación de los Gastos de Funcionamiento II.Cls.D,= 104.55%; según el artículo 7º de la Ley 617/2000, se observa que el Municipio supera el límite establecido para gastos de funcionamiento, el cual es del 95% para el 2001.”.

Recalca el Tribunal, cómo para el año 2001 el municipio demandado, en lo que al ajuste fiscal se refiere, se encontraba por encima del tope fijado por la Ley 617 de 2000, esto es, sus gastos de funcionamiento superaban el 80% fijado por esta normativa, a más de que también se sobrepasaba el límite del 95 %, establecido en la referida ley, para tal anualidad, de modo que estaba roto definitivamente el equilibrio presupuestal y había una situación financiera insostenible.

En concordancia con lo anterior y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 617 de 2000, para el período comprendido entre el año 2001 al 2004, el Municipio debía ajustar sus gastos de funcionamiento, de modo que ellos no sobrepasaran ciertos límites; como no obra dentro del plenario elemento probatorio que demuestre el logro del ajuste fiscal para la vigencia del año 2002, concluyó que el Municipio accionado no había logrado las metas y el ajuste proyectado y, por ende era posible, desde el punto de vista jurídico, el control del gasto público a través de la supresión de empleos.

De otra parte, en la demanda se manifiesta acerca de la prestación del servicio, que frente al cargo desempeñado por el accionante no se buscó el mejoramiento de la función, pues no se justificaba la supresión del mismo, en tanto las tareas cumplidas por el demandante, ayudaban a *“canalizar una gran cantidad de actividades de los jóvenes y los aleja de los vicios, del ocio y de la influencia de los grupos armados que operan en la región”*

No obstante la anterior consideración, para el *a quo*, la prestación y la bondad de un servicio no se finca en consideraciones subjetivas, tomadas de lo que algunas personas pueden considerar un *“buen o mal servicio”*, sino que esa calificación debe basarse en factores objetivos, ligados a estándares en el rendimiento, a fin de realizar cuadros comparativos de producción, calidad de servicio, costos, y eficiencia, antes y después de la supresión de un cargo o la modificación de funciones. En el *sub lite*, la inexistencia de medios de prueba sobre la inutilidad e inconveniencia de los cambios en la planta de personal, lo cual condujo a que el Tribunal decretara el fracaso.

Con relación a la desviación de poder, sostiene el demandante que hay divergencia entre la voluntad expresada al expedir el Decreto No. 011 de 2003 y, el fin para el cual fue dispensada la competencia, por cuanto, a juicio del actor los testigos dicen, fue utilizada como instrumento de persecución política. A este respecto, hizo el Tribunal la crítica probatoria con vista en los testimonios de José Libardo Castañeda Gutiérrez y José Alveiro Cañaveral Bedoya, tras lo cual concluyó que no estaba acreditado que el acto se hubiera expedido con desviación de poder, pues a pesar de las manifestaciones de los testigos no hay la prueba demostrativa de que el proceder de la administración estuviera inspirado en motivaciones ajenas al logro del equilibrio de las finanzas de la administración municipal.

Igualmente el *a quo*, despachó adversamente la acusación según la cual el acto fue expedido de manera irregular, pues la demanda sólo consignó vaguedades sobre este punto, ya que la supuesta ausencia de un plan de readaptación laboral, y el desvío de competencias no recibieron respaldo probatorio.

A juicio de la primera instancia, se cumplió con la previsión del artículo 68 de la Ley 617 de 2000, según el cual existe la obligación de realizar un plan de readaptación laboral en los programas de saneamiento fiscal. Y si bien los testigos niegan la existencia del plan de adaptación laboral, en el expediente obra prueba de que tal plan fue desarrollado, así en el folio 70 se encuentra oficio del 3 de febrero de 2003, suscrito por Jaime Cañaveral Escobar, en su calidad de Alcalde del ente territorial accionado, dirigido a la Jefe de la División de Empleo del SENA, implementando la ejecución del plan de readaptación laboral iniciado bajo la asesoría de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social del Departamento.

A su vez, el Director Regional Encargado del SENA, respondió informando la posibilidad de atención en la fase de sensibilización del personal hacia la creación de empresas, dependiendo la continuidad de las acciones de la repuesta del grupo (fls. 71-72).

Si bien no obra en el expediente el desarrollo del plan de adaptación laboral, ello no niega su inexistencia, pues las comunicaciones referidas dan cuenta de la ejecución de acciones tendientes a la inserción del personal desvinculado a una actividad de capacitación con miras a una nueva etapa productiva.

Se acusó asimismo la incompetencia del Alcalde, de quien se dice no estaba autorizado por un Acuerdo del Concejo, para la modificación de la planta de personal. El Tribunal en este punto respondió que en concordancia con lo establecido en el numeral 7º del artículo 315 de la

Constitución Política y en el numeral 6º del artículo 313 *ibídem*, le corresponde al Alcalde el establecimiento de las plantas de personal de los empleos de sus dependencias, sin que para ello deba ser facultado por el Concejo Municipal; eso sí, ha de tener en cuenta, al momento de crear, suprimir o fusionar cargos, lo dispuesto en la Ley en cuanto a su nomenclatura y clasificación, lo previsto en los acuerdos respecto de las dependencias establecidas y el monto global fijado para el servicio.

Así las cosas, y en consideración a que no fue modificada la estructura orgánica, el Alcalde sí era el competente, sin necesitar la previa expedición de un Acuerdo que lo facultara para el ejercicio de la competencia que le es propia, razón por la cual el cargo fracasó.

Agotado el juzgamiento del Decreto 011 de 2003, se negó el pronunciamiento frente a la primera pretensión subsidiaria, por invocar idénticos argumentos.

En lo que respecta a la segunda pretensión, se declaró improcedente porque el oficio demandado no es un acto impugnabile ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El demandante pidió revocar la Sentencia de primera instancia, para sustentar la impugnación plantea los siguientes argumentos (Fl. 108 a 111):

El Tribunal dejó de analizar de modo completo la prueba testimonial y cercenó la estimación de los documentos aportados en el momento procesal adecuado. Así, las pruebas indican que no hubo verdadera supresión de las funciones con el retiro de Juan de Dios Cardona López, pues otras personas fueron contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios personales para cumplir la función, pues así lo declaran varios testigos en el proceso (folios 107 a 115).

Desunió el sentenciador el análisis crítico de los documentos aportados con la demanda y los testimonios que obran entre folios 106 a 116 del expediente, los que indican que luego de la desvinculación del señor Juan de Dios Cardona el Municipio de Montebello, vinculó personal nuevo para el desempeño de las funciones que ejecutaba el actor, labores que se tenían que seguir prestando en cumplimiento de los deberes legales que están a cargo de los entes municipales, cargo donde se ubicó a personal nuevo, contratistas que eran continuamente reemplazados, lo que refleja la falta de logros objetivos y efectividad en el cumplimiento de la función pública.

El Tribunal no vio que el cargo supuestamente suprimido fue sustituido por tres cargos de monitores, además se acudió a la estrategia de suscribir contratos de prestación, con los cuales el Alcalde usó los cargos como herramienta política, generando ilegales nóminas paralelas, todo lo cual demuestra la carencia de objetivos, transparencia y moralidad que rodeó el retiro del señor Juan de Dios Cardona.

Denuncia el recurrente que hubo violación del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, pues los contratos de prestación de servicios son excepcionales y esa modalidad no puede ser utilizada para cubrir la insuficiencia de la planta de cargos o para suplir la falta de organización de la estructura de los mismos y mucho menos para burlar el pago de prestaciones sociales.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no hicieron uso del término concedido para alegar, tal y como se dejó constancia por la secretaría en el folio 116 del expediente.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría Delegada ante el Consejo de Estado, dejó pasar en silencio la oportunidad para emitir concepto en el presente asunto.

CONSIDERACIONES

El problema jurídico que debe resolver la Sala, atañe a juzgar la legalidad del Decreto No. 011 de 31 de enero y del Oficio No. 143 del 1º de febrero de 2003, expedidos por el Alcalde Municipal de Montebello Antioquia, por medio de los cuales con el primero se suprimen y se crean unos cargos dentro de las dependencias de la planta de personal del Municipio de Montebello, y con el segundo se hizo saber al demandante de la supresión de su cargo como Director de Deportes y Recreación.

La resolución de ese problema jurídico supone examinar los siguientes aspectos: 1. Sobre la Competencia de las Corporaciones municipales y de las alcaldías en materia de modificación de la planta de personal. 2. Sobre si la comunicación de 1º de febrero de 2003, suscrita por el Alcalde del Municipio de Montebello, es un acto administrativo que puede ser demandado; 3. Sobre la existencia del Plan de Readaptación Laboral.

Previamente a decidir la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

- Obra copia del Decreto No. 011 del 31 de enero de 2003, expedido por el Alcalde Municipal de Montebello Antioquia, por medio del cual: *“se suprimen y crean unos cargos dentro de las dependencias del organigrama actual de la planta de personal, que funciona para el municipio de Montebello (Antioquia).”* (Fls. 2 a 5).

- Aparece copia de la comunicación dirigida al demandante, mediante la cual se le informa la supresión del cargo el cual venía ostentando (Fl.6).

- Figura la Resolución No. 016 del 13 de febrero de 2003, por medio de la cual se autoriza la cancelación de cesantías definitivas, indemnización y demás prestaciones sociales adeudadas al demandante (Fl. 10).

- Copia del Decreto No. 032 de 5 de abril de 1999, por medio del cual se nombró al demandante en la planta de cargos del Municipio de Montebello, y la respectiva acta de posesión (Fl. 7 a 9).

1. Sobre la Competencia de las Corporaciones municipales y de las alcaldías en materia de modificaciones a la planta de personal.

Uno de los pilares de la demanda reside en acusar al Alcalde de haber expedido el Decreto No. 011 de 31 de enero de 2003, acto para el cual carecía de competencia, pues para efectuar la supresión de cargos requería de un Acuerdo expedido por el Concejo Municipal. Para dilucidar este punto es preciso traer al caso el artículo 315 de la Constitución Política, que es del siguiente tenor literal:

“ARTÍCULO 315. Son atribuciones del Alcalde:

(...)

7) Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los Acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.”

Por su parte, el artículo 313 de la Carta Política, asigna a los Concejos Municipales:

“ (...)

6) Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.”

Las normas antes transcritas tratan de competencias diferentes, unas en cabeza de los Concejos Municipales y otras en la de los Alcaldes: a los primeros, les está confiado determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, mientras que los segundos están habilitados para crear, suprimir y fusionar empleos y señalar sus funciones especiales.

En el presente caso, la supresión, modificación o creación de los empleos de las dependencias, es una función que constitucional y legalmente le corresponde al Alcalde y por tal razón era innecesario pedir o recibir facultades especiales para ejercerla, ni estar supeditado a la expedición previa de un acuerdo que específicamente lo autorizara modificar la planta de personal, diferente es que el Alcalde deba sujetarse a la estructura general de la administración, establecida en los Acuerdos del Concejo, así como a las funciones básicas de las dependencias y las escalas de remuneración de los empleos.

En atención a las precedentes consideraciones, el vicio de incompetencia que se atribuye a los actos demandados no tiene vocación de prosperidad, como ya lo definió esta Corporación en un proceso anterior en que se enjuició el mismo Decreto y se demandó a la misma entidad territorial.²

En efecto, la supresión de los cargos ejecutada como parte de un plan de ajuste fiscal, es una actividad sometida a reglas que deben ser observadas cabalmente por la Administración, pues la realización de una estrategia de mejoramiento presupuestal, puede chocar con derechos de los funcionarios de carrera. Así, el artículo 125 de la Carta Política, establece como regla general que los servidores del Estado sean incorporados mediante el sistema de méritos y que permanezcan en la carrera, mientras no hayan incurrido en las causales específicas de retiro previstas expresamente por el legislador.

Con apego al inciso 1º del artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa ha de estar guiada por la búsqueda del bienestar y el interés general, es decir, el Estado Social de Derecho en todas sus manifestaciones y actuaciones debe buscar los bienes superiores y obrar inspirado en el artículo 2º de la Carta. La primera de las normas citadas que deben gobernar la actividad de la Administración es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”.

“(…)”.

Un cuerpo de servidores públicos profesionales que desarrollen la función pública, es el propósito que inspira el servicio público, a fin de tomar resguardo respecto de los súbitos cambios políticos, que puedan privar a la sociedad de recursos humanos especialmente calificados. La carrera administrativa, como sistema técnico de administración de personal, mediante la cual se regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los servidores públicos³; garantiza la estabilidad y la paz laboral, a la luz de los artículos 25 y 53 de la Constitución Política entre otros; de la misma manera, a la par que se busca una mayor eficiencia y eficacia en la función pública, se garantiza no solo el derecho a la igualdad y el acceso al servicio público como derecho a la participación con apego a los artículos 13 y 40 numeral 7º de la Carta Política.

Además de la preceptiva constitucional que ha sido citada, el artículo 2º de la Ley 443 de 1998, consagra como inspiración de la carrera administrativa los principios de igualdad y del acceso por méritos, entendiéndose por el segundo de ellos que *“(…) el acceso a los cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella.”*

Y en ese contexto, cuidadosos han de ser, no solo el legislador, sino la administración, cuando de suprimir un cargo de carrera se trata, y aunque la carrera administrativa no comporta la inamovilidad absoluta de los servidores, se debe controlar de tal modo que se excluya todo abuso en la actividad que lleve a la supresión de cargos, esta supresión sí es una causa admisible de retiro del servicio de los empleados del sector público, aún los de carrera, pero encuentra su sustento en la necesidad de adecuar las plantas de personal de las entidades públicas a los requerimientos del servicio y la modernización de la administración, así como para ajustar el presupuesto cuando la situación fiscal sea insostenible.

Entonces, el retiro de un empleado de la planta de cargos, así esté inscrito en la carrera administrativa, puede tener como causa la supresión del empleo, porque como resultado de un proceso necesario e ineludible de reestructuración ese cargo debe desaparecer, o disminuir el número de

plazas, o no subsistir empleos con funciones iguales o equivalentes a los cuales pueda incorporarse al servidor hasta entonces de carrera. Así lo ha indicado la Sección Segunda de esta Corporación⁴:

"Por ello la planta de personal de una entidad puede estipular cargos de igual denominación que no obstante serán diferentes empleos cuando el manual específico les asigne funciones, requisitos y/o responsabilidades distintas; y la supresión del empleo no ocurrirá cuando subsistan en la planta de la entidad igual o superior número de cargos de la misma o distinta denominación, cuando las funciones asignadas, los requisitos y la responsabilidad inherente a dichas funciones sea idéntica. Por el contrario, si el número de cargos se reduce en las mismas condiciones, habrá ocurrido una real supresión de empleos."

La Administración, en síntesis, por motivos de interés general ligados a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede acudir a la supresión de cargos en una entidad pública, a pesar del principio de estabilidad propio de los sistemas de carrera, funcionarios, ya que tal derecho de los funcionarios de carrera debe dar espacio al interés general manifestado en la necesidad impostergable de evitar un colapso institucional, como ocurre cuando la estructura financiera, o la carga laboral de una empresa o entidad territorial se hace insostenible, así lo prohibió la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 27 de mayo de 1999, M.P. doctor Carlos Gaviria Díaz:

"No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, "no significa que el empleado sea inamovible, como si la Administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función pública y a la corrupción de la carrera administrativa. (.....)"

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

Como reiteradamente ha sostenido esta Sala, en los casos en que es necesaria la reestructuración, ella debe cumplirse reduciendo al máximo el daño que puedan recibir los empleados inscritos en carrera, es decir maximizando la eficacia de los cambios institucionales y minimizando el perjuicio individual que pueda causarse a los funcionarios inscritos en la carrera administrativa. Para ese fin, se reconoce el derecho de estos empleados inscritos en el sistema de carrera, a ser incorporados en los cargos subsistentes en la nueva planta, bajo determinadas condiciones, o a optar por una indemnización, conforme a lo dispuesto por los artículos 39 de la Ley 443 de 1998 y 137 del Decreto 1572 del mismo año.

En este caso, la actividad de la administración debe ser un proceso completo y riguroso, en el que la decisión sobre adelgazamiento de la nómina de una entidad¹, ha de consultar simultáneamente la racionalidad de los cambios, sus positivos efectos institucionales y los derechos del personal que quedará cesante.

En el pasado el Consejo de Estado⁵ al estudiar cargos relacionados con el derecho a la igualdad; al trabajo, la estabilidad y la carrera administrativa; al debido proceso y a la determinación de funciones de los cargos públicos, precisó:

"Y, no es cierto como lo afirma la demandante, que la situación de los empleados escalafonados tuvo igual tratamiento que la de los empleados de libre nombramiento y remoción. Basta para sustentar esta afirmación, remitirse al artículo 6º del decreto acusado en el que se dispuso que los empleados inscritos en carrera gozarían de la preferencia para ser reincorporados en los nuevos empleos o de la posibilidad de ser indemnizados, en las condiciones previstas en la ley."

En lo que respecta a la Ley 617 de 2000, debe señalarse, que ella obliga al saneamiento de las entidades territoriales a partir de 2001, mediante el ajuste de los gastos de funcionamiento, propiciando acciones que garanticen la sostenibilidad financiera de la administración, lo que busca defender el interés general; normatividad ésta que brinda entonces respaldo legal a la supresión de cargos como el del actor, mandato desarrollado en este caso con agotamiento previo del estudio técnico correspondiente (FI 125), en el que se concibió como una de sus finalidades, lo siguiente:

"(...)"

Por ultimo, al implementar la Ley 617 de 2000 con el programa de saneamiento fiscal y financiero, la administración municipal de Montebello, Antioquia, implementará un programa integral, institucional, financiero y administrativo; que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante, la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

Finalmente, abordar el tema que nos ocupa de reestructuración administrativa o modificación a la planta de personal, este se llevo a cabo acogiéndose a la normatividad actual vigente como son: Decreto 1572 de 1998, Decreto 1569 de 1998, Decreto 2504 de 1998, modificadorio del Decreto 1572 de 1998, Todos los anteriores reglamentarios de la Ley 443 de 1998.

(...)"

Carece entonces de respaldo la afirmación hecha en la demanda y reiterada en la impugnación, sobre que hubo desviación de poder, y falta de motivación del acto que ordenó la supresión, porque la actuación estuvo precedida de los estudios técnicos, que se realizaron en cumplimiento de las normas que rigen la eliminación de los empleos en la administración pública municipal. No cumplió el demandante entonces con la carga de acreditar la insuficiencia del estudio técnico, acto administrativo que en sí no se derrumba con la sola declaración de unos los testigos incidentales e inexpertos. Así lo definió ya esta Corporación para el caso específico del Municipio de Montebello y a propósito de este mismo proceso de reestructuración⁶.

Los anteriores planteamientos son bastante para que subsista la presunción de legalidad del Decreto 011 de 31 de enero de 2003, y por este preciso aspecto se confirmará la sentencia.

3. Sobre si la comunicación de 1º de febrero de 2003 suscrita por el Alcalde del Municipio de Montebello, en la que se le informó el retiro por supresión de cargo, tal y como lo indicó el Tribunal, constituye una simple misiva o es un acto demandable en sede contencioso Administrativa.

Sobre este particular ha tenido ocasión de expresar el Consejo de Estado:

"De conformidad con lo anterior el Oficio a través del cual la entidad demandada le comunicó a la demandante la decisión adoptada por el Decreto No. 111 de 2001 se constituye en un acto integrador del principal, por cuanto, en primer lugar, fue el medio que le permitió al referido Decreto ser eficaz; y, en segundo lugar, porque a través de él se le materializó a la actora el derecho de conocer el acto principal a más de constituirse en un parámetro para efectos de establecer el término de caducidad.

Por tal motivo, no puede considerarse que frente al referido Oficio opere la inhibición del juez para efectuar un pronunciamiento de fondo, pues él integra el acto principal.

Ahora bien, dicha conclusión no implica que en aquellos casos en los que la comunicación no se demande pueda llegarse a proferir un fallo inhibitorio, (dicho acto puede ser medio de prueba para determinar que el acto administrativo principal es eficaz, se comunica, y de otra parte para los efectos relacionados con la caducidad), por la existencia de una omisión en el ejercicio del derecho de acción, pues ello implicaría ir en contravía de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como también del derecho al acceso a la administración de justicia.

*Por lo anterior, entonces, hay lugar a revocar parcialmente el fallo del a quo en cuanto se inhibió de efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la comunicación demandada."*⁷.

Puestas en esta dimensión las cosas, es menester precisar que la misiva demandada suscrita por el Alcalde del Municipio de Montebello, en la que se le informó al demandante que se había dispuesto el retiro por supresión de cargo, es en este caso un acto integrador del principal, en tanto fue el Decreto 011 de 31 de enero de 2003, el que apartó del servicio al demandante y suprimió su cargo.

Por este aspecto, en consecuencia, la Sala no comparte los argumentos expuestos por el Tribunal frente al Oficio demandado, en la medida en que, se reitera, al constituir el Oficio un acto integrador del principal era viable su estudio de fondo; empero, en atención a que el a quo en su providencia no profirió pronunciamiento inhibitorio sobre la misiva, a pesar de considerar que no era demandable, no hay lugar a efectuar modificación al fallo recurrido.

4.- Sobre la inexistencia del Plan de readaptación laboral.

La prueba recaudada señala que la Administración sí estuvo atenta a la etapa posterior a las determinaciones sobre la reforma a la estructura de la administración, de modo que por este aspecto no hay reproche que hacer al fallo de primer grado, con mayor razón si ninguno de los interesados acudió a atender las iniciativas de reinserción laboral o readaptación productiva. No cumplió la parte demandante con la carga de acreditar el abandono de sus antiguos empleados o la perseverancia de estos en solicitar ayuda en la etapa pues laboral, pues todo se limitó a lo expresado por los interesados.

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 y por autoridad de la Ley,

FALLA

CONFIRMASE la Sentencia de 3 de junio de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, autoridad que negó las súplicas de la demanda incoada por Juan de Dios Cardona López, por las razones expuestas en la parte motiva.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ
GERARDO ARENAS MONSALVE
VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Bogotá, D.C., 29 de julio de 2010, Ref.: Expediente No. 05001233100020030202901 (2255-08), Autoridades Municipales, actor: Jorge Wilder Ciro González, demandado: Municipio de Montebello.

2 ARTÍCULO 125 de la Constitución Política.

³ Sentencia de 6 de julio de 2006, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Actor Omar Benito Páez Jaimes

4 Así por ejemplo, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, la reforma de las plantas de personal debe basarse en estudios técnicos y estar aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

5 Providencia de 10 de octubre de 2002, Sección Segunda, Subsección A, radicado interno No. 1743-2000, C.P. doctor Alberto Arango Mantilla.

6 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Bogotá, D.C., 29 de julio de 2010, Ref.: Expediente No. 05001233100020030202901 (2255-08), Autoridades Municipales, actor: Jorge

Wilder Ciro González, demandado: Municipio de Montebello.

7 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia del 26 de agosto de 2010, Actor: Héctor de Jesús Echavarría B y otros, demandada: Aeronáutica Civil.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:34:33