



Función Pública

Sentencia 00397 de 2014 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO
CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUB SECCIÓN A

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014)

Rad. No. 05001-23-31-000-2003-00397-01

Número interno: 1244-12

-

Actor: MARÍA FLORENCIA PALACIO ESCOBAR

Demandado: ESE HOSPITAL ANTONIO ROLDÁN BETANCUR DE APARTADÓ

APELACIÓN SENTENCIA
AUTORIDADES MUNICIPALES

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandante, contra la sentencia proferida el 24 de enero de 2012 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, MARÍA FLORENCIA PALACIO ESCOBAR solicita al Tribunal declarar la nulidad del Acuerdo No. 013 de septiembre 4 de 2002 proferido por la Junta Directiva de la ESE Hospital Antonio Roldán Betancur de Apartadó, en cuanto aprobó la modificación y supresión del cargo de auxiliar de enfermería código 555 y la Resolución No. 00342 de septiembre 19 de 2002, en virtud de la cual fue separada de tal cargo.

Como consecuencia, pide que se ordene su reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual o superior jerarquía; reconocer y pagar los salarios, primas legales y extralegales, aguinaldos, vacaciones y demás conceptos dejados de recibir desde la desvinculación hasta que se haga efectivo el reintegro; declarar que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio; aplicar la corrección monetaria a las sumas adeudadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. y dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 ídem; como pretensión subsidiaria pide ordenar los ajustes de la liquidación realizada por los conceptos de indemnización, salarios y demás prestaciones que debían pagar y no se pagaron en debida forma.

Como hechos que sirven de fundamento a sus pretensiones, relata los que se resumen a continuación:

Ingresó a laborar como auxiliar de enfermería de la Dirección Seccional de Salud desde el 25 de enero de 1985 y fue inscrita en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de auxiliar de enfermería mediante Resolución No. 756 de enero 24 de 1992.

Fue desvinculada del servicio mediante los actos administrativos acusados que le fueron comunicados a través de Oficio 01166 de septiembre 20 de 2002, notificación que no cumple los requisitos previsto en el artículo 315 del C.P.C.

La Contraloría municipal siempre ha sostenido que el problema de la ESE demandada radica en el mal manejo administrativo y nunca ha planteado la posibilidad de suprimir cargos.

Considera que con la decisión acusada se incurrió en violación del preámbulo y artículos 1, 2, 5, 6, 25, 29, 53, 54, 125 y 209 de la Constitución Política; 41 de la Ley 443 de 1998 y 150, 153 y 154 del Decreto 1572 de 1998.

Así mismo, asegura que con la decisión de la administración se incurrió en falsa motivación porque no se fundamentó en criterios objetivos, pues el cargo que desempeñaba es de gran relevancia para desarrollar el objeto social de la entidad, máxime si se tiene en cuenta que con posterioridad a la supresión se han vinculado nuevas personas para cumplir la labor de auxiliar de enfermería, lo que desvirtúa la validez del acto.

Dice que en la planta de personal subsistente quedaron otros empleados desempeñando ese mismo cargo, sin efectuar calificaciones previas o determinar criterios con miras a establecer adecuadamente quienes debían permanecer en él.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal denegó las súplicas de la demanda.

Adujo que de conformidad con el estudio técnico previo a la supresión del empleo, se pudo establecer que había un desequilibrio financiero en la entidad y la solución que surgió, a partir del referido estudio, consistió en la reorganización de la planta de empleos de la misma pues con la supresión de algunos cargos se lograría la reducción de costos, lo que implica que la situación financiera de la entidad justificaba la decisión adoptada por la administración.

Sostuvo que la demandante no probó que con posterioridad a la supresión se hubieran producido vinculaciones en cargos como el que ella ocupaba, lo que impide probar su dicho.

Aseguró que en el caso bajo estudio se probó el cumplimiento de las exigencias legales para llevar a cabo la supresión de empleos de carrera y se garantizaron los derechos de la demandante al respecto, lo que impide declarar la ilegalidad de las decisiones acusadas.

LA APELACIÓN

Inconforme con la sentencia del Tribunal, el apoderado de la demandante la apeló en la oportunidad procesal.

Señaló que los actos administrativos demandados deben ser anulados porque violan lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Política, pues en los procesos de supresión de cargos se debe garantizar el principio del mérito y la estabilidad a quienes accedieron a su cargo mediante concurso.

Sostuvo que en casos como el analizado, en que no son suprimidos la totalidad de cargos, no puede el nominador de manera subjetiva decidir quiénes deben permanecer y quiénes deben ser desvinculados de la institución, siendo necesario hacer un estudio o evaluación de todos los que desempeñaban el mismo cargo, de modo que se retiraran a quienes obtuvieran menores calificaciones y se mantuvieran a quienes obtuvieran las mejores, pero como no se demostró que se hubiera procedido así, ello conlleva la nulidad de los actos acusados y el consecuente reintegro.

Insistió en que después de su desvinculación se nombraron a otras personas para desarrollar su misma actividad, lo que demuestra que no era necesaria la supresión de su empleo y prueba la falsa motivación.

Se decide, previas estas

CONSIDERACIONES

Se trata de establecer la legalidad del Acuerdo 013 de septiembre 4 de 2002 mediante el cual se aprobó la modificación y supresión de cargos de la planta de personal de la ESE Hospital Antonio Roldán Betancur de Apartadó - Antioquia y la Resolución No. 0342 de septiembre 19 de 2002 mediante la cual se separó a la señora María Florencia Palacio Escobar del cargo de auxiliar de enfermería, respecto del cual ostentaba derechos de carrera administrativa.

La demandante laboró como auxiliar de enfermería al servicio de la Dirección Seccional de Salud de Apartadó desde el 25 de enero de 1985 y a partir del 1º de mayo de 1996 en el Hospital Antonio Roldán Betancur hasta el 28 de septiembre de 2002¹.

Fue inscrita en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de auxiliar de enfermería a partir del 24 de enero de 1992, en virtud de la Resolución No. 756 de enero 24 de 1992².

Mediante Resolución No. 0342 de septiembre 19 de 2002³ se le desvinculó del cargo, por supresión del mismo de conformidad con la modificación de la planta de personal dispuesta en el Acuerdo 013 de septiembre 4 de 2002⁴.

Según Resolución No. 00401 de octubre 17 de 2002 se ordenó el reconocimiento y pago de las prestaciones correspondientes a su desvinculación del servicio⁵.

A través de Resolución No. 00379 de octubre 17 de 2002 se reconoció la indemnización por supresión del cargo, en tanto la demandante ostentaba derechos de carrera sobre el mismo.

El 4 de septiembre de 2002 la Junta Directiva de la ESE Hospital Antonio Roldán Betancur expidió el Acuerdo No. 013⁶, mediante el cual aprobó la modificación de la planta de personal de la institución que, de conformidad con lo señalado en su consideración sexta, estuvo motivada en el estudio técnico realizado para el efecto, en donde se concluyó la necesidad de suprimir algunos empleos del área de Subdirección Científica, entre ellos 47 de auxiliar de enfermería grado 555 como el ocupado por la demandante.

De folios 93 a 170 del expediente obra copia del estudio técnico realizado y que dio fundamento a la modificación de la planta de personal de la entidad, en el que se conceptuó que la situación financiera de la entidad estaba deteriorada, entre otras razones, por los altos costos de operación, los bajos niveles de producción y productividad, aspectos que generaron un desequilibrio financiero; así mismo, se señaló que estaban pagando un alto costo por el recurso humano, por el gran tamaño de la estructura de personal de la entidad.

Dentro de las medidas a adoptar, de acuerdo con la propuesta de modificación, se propuso disminuir el gasto por concepto de servicios personales, especialmente los relativos al recurso ocioso y, en forma específica respecto a los cargos de auxiliar de enfermería conceptuó lo siguiente:

“El análisis de carga laboral, mostró que en la entidad se requieren 11.340 horas mes de este recurso en el Hospital (frente a 19.000 horas/mes contratadas). Las novedades por vacaciones, incapacidades, reemplazos y el tiempo suplementario, serán contratados por evento, con notoria reducción de costos.”⁷

Es decir, se justificó debidamente la necesidad de suprimir tales empleos, pues se estaba pagando por un servicio que el hospital no requería en su totalidad; de ahí, la necesidad de disminuir en un gran número los empleos de tal denominación.

Lo anterior desvirtúa el argumento de la demandante, según el cual no se hizo un estudio adecuado a las necesidades que tenía el Hospital de personal que ocupara dicho cargo, pues si bien es cierto, el empleo de auxiliar de enfermería es necesario para cumplir el objeto social de la ESE, también lo es que con fundamento en el estudio realizado, se estaba contratando a más personal del que realmente se requería para prestar ese servicio.

La demandante también argumentó que se quebrantó el principio de mérito, en virtud del cual, por tener derechos de carrera administrativa, se debió garantizar su estabilidad en el empleo.

Al respecto ha de decirse que la supresión de un cargo de carrera administrativa puede ocurrir por diferentes razones, tales como fusión o liquidación de una entidad pública, reestructuración por modificación de la planta de personal, reclasificación de los empleos, o simplemente, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público.

La Ley 443 de junio de 1998 por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones, en su artículo 39, vigente para la época de la supresión, disponía:

“ARTÍCULO 39 Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo.

Los empleados públicos de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, como consecuencia de la supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de la entidad, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o de modificaciones de planta, podrán optar por ser incorporados a empleos equivalentes o a recibir indemnizaciones en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional”. (Resalta la Sala).

Es decir, el Hospital demandado estaba facultado para suprimir empleos de su planta de personal, a pesar de que quienes se encontraran vinculados a ellos estuvieran inscritos en carrera administrativa, siempre y cuando cumpliera el requisito de conceder la opción de escoger entre la incorporación a empleos equivalentes en la nueva planta o el pago de una indemnización a causa de la supresión; pasos que cumplió en debida forma, según se desprende de la Resolución No. 00379 de octubre 17 de 2002, pero como la demandante guardó silencio en torno a la posible incorporación, la entidad entendió que optaba por la indemnización⁸ de conformidad con lo ordenado en la precitada norma y por lo tanto reconoció la misma.

En torno a la protección de los derechos de carrera, la Sala ha sostenido que 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 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.

Sin embargo, la administración, por razones de interés general ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, puede suprimir determinados cargos en la medida en que contribuya al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

La supresión de cargos es una causal de retiro del servicio prevista para los empleados públicos, independiente de la naturaleza de los mismos y de la forma como se hallen provistos, de manera que se aplica a los empleados de libre nombramiento y remoción, en provisionalidad o de carrera administrativa. Esta causal encuentra justificación en la prevalencia del interés general sobre el particular.

La Corte Constitucional se pronunció al respecto en la sentencia C-095 de 7 de mayo de 1996, M.P. Carlos Gaviria, en los siguientes términos:

“Es cierto que la carrera administrativa otorga a los empleados escalafonados en ella estabilidad en el empleo, pero ello no significa que el Estado deba mantener indefinidamente los cargos creados a pesar de que existan evidentes razones y necesidades que justifiquen la supresión de algunos. Es que esa estabilidad 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”.

De tal manera que ni la carrera administrativa, ni ningún otro régimen de administración de personal que brinde garantías a quienes se hallen inscritos o escalafonados, constituyen impedimento para que el Gobierno Nacional, Departamental, Municipal o Distrital, lleven a cabo, dentro de los parámetros constitucionales y legales, la supresión de empleos en las entidades que sean de su competencia.

En el presente caso, quedó probado que mediante Acuerdo 013 de septiembre 4 de 2002 se suprimieron 47 cargos de auxiliar de enfermería, grado 555, como el desempeñado por la demandante, lo que implica que sí hubo una verdadera supresión de empleos y por lo tanto era viable la desvinculación del servicio.

Ahora bien, la demandante asegura que no se hizo un análisis objetivo en que se calificara la gestión de quienes desempeñaban tal cargo para incorporar en la nueva planta a los más capacitados.

Al respecto, debe decirse que no se probó que la demandante tuviera mejor derecho⁹ que las 63 personas que fueron vinculadas en los cargos de auxiliar de enfermería subsistentes en la planta de personal modificada y si bien es cierto tenía derechos de carrera administrativa¹⁰, también lo es que en garantía de los mismos, se le permitió optar por la incorporación o la indemnización¹¹; sin embargo, guardó silencio, razón por la cual se reconoció la indemnización respectiva, en garantía de tales derechos¹².

Ahora bien, la demandante aseguró que con posterioridad a su desvinculación se siguieron vinculando a nuevas personas para desempeñar la misma actividad situación que, en su sentir, desvirtúa la necesidad de reducir en número tal cargo.

No obstante la anterior afirmación, al expediente no se allegaron pruebas de tales vinculaciones posteriores, en cargos adicionales a los que permanecieron en la planta de personal que surgió en virtud de la modificación de la estructura de la entidad, lo que impide desvirtuar la legalidad de la decisión de la administración por falta de prueba de tal hecho.

Sin embargo, vale la pena resaltar que de conformidad con lo señalado en el estudio técnico citado, sí existía la posibilidad de realizar nuevas vinculaciones, pero todas ellas temporales, a efectos de cubrir situaciones administrativas tales como licencias, vacaciones, incapacidades, entre otras.

Así las cosas la parte que alega un vicio que puede afectar la legalidad del acto administrativo que se cuestiona, está obligada a suministrar las pruebas que pretende hacer valer para desvirtuar la presunción legal, pero como en el caso bajo análisis no se probó que se hubiera configurado alguna de las causales invocadas, debe confirmarse la sentencia proferida por el a quo, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de veinticuatro (24) de enero de dos mil doce (2012) proferida por la Sala Octava de decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el proceso promovido por MARIA FLORENCIA PALACIO ESCOBAR contra la ESE HOSPITAL ANTONIO ROLDÁN BETANCUR de Apartadó (Antioquia), mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda, de conformidad con lo manifestado en las consideraciones de esta providencia.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Según constancia expedida por la Jefe de la oficina de Talento Humano del Hospital demandado, visible a folio 11.

2 Folio 12.

3 Folios 7 y 8.

4 Folios 2 a 5.

5 Folios 13 y 14.

6 Folios 2 a 5 vto.

7 Texto contenido en el estudio técnico, a folio 147 del expediente.

8 Ver consideraciones de la citada resolución (folio 17).

9 No se probó que las 63 personas incorporadas no fueran de carrera sino provisionales, o que siéndolo, no tuvieran una especial condición que les concediera un estatus en virtud del cual fueran beneficiarias de una estabilidad reforzada.

1⁰ Conforme a la documental visible a folio 12.

1¹ Así se le informó en el oficio mediante el cual se le comunicó la supresión del cargo, visible a folio 9.

1² Mediante Resolución No. 00379 de octubre 17 de 2002.

Fecha y hora de creación: 2025-08-02 10:03:22