



Función Pública

Sentencia 03411 de 2002 Consejo de Estado

INSUBSISTENCIA - Procedencia por evaluación insatisfactoria / CALIFICACION DE SERVICIOS - Objeto y finalidad. No desvirtuada su legalidad / PERSECUCION LABORAL - No probada / DESVIACION DE PODER - Inexistencia / FUNCIONARIO CALIFICADOR - Objetividad

Insiste la Sala una vez más, que la evaluación de servicios cumple - en términos generales - una finalidad esencial, la de comprobar que el funcionario o empleado público conserva los niveles de rendimiento, idoneidad profesional, comportamiento y calidad laboral, así como la eficiencia en el ejercicio de sus funciones. Calificación de servicios que permite definir si el servidor debe permanecer o no en el servicio. Advierte la Sala que el Decreto Ley 1222 de 1993 ordena que los empleados que se encuentran en período de prueba sean evaluados al vencimiento del mismo por sus inmediatos jefes o por quienes, para tal efecto, deleguen los jefes del respectivo organismo. Ahora, en caso de no ser satisfactoria la evaluación de servicios, faculta a los nominadores para declarar insubsistente sus nombramientos. Como puede verse, se cumplieron con los presupuestos formales de ley para la evaluación, esto es, proferido por autoridad competente, en los términos y oportunidades señalados en ella, y en el formulario correspondiente al del nivel ejecutivo y profesional con personal a cargo. No se demostró pues irregularidad alguna en la expedición de las decisiones impugnadas ni indebida notificación de los (sic) mismas. De otro lado, ciertamente se observa que la Coordinadora del Área de Paisajismo y Mantenimiento del Instituto - MI RIO - despliega una actitud rígida frente al comportamiento laboral deficiente del actor, pero sin que pueda decirse, por el solo hecho de existir unos llamados de atención justificados, que existió animadversión por parte de ella, pues precisamente su obligación es la de velar por el cumplimiento estricto de las funciones encomendadas a su área. Considera entonces la Sala que la evaluación insatisfactoria de servicios obtenida por el actor al vencimiento de su período de prueba corresponde a la realidad fáctica laboral. Pues aún teniendo la oportunidad para demostrar, dentro de este debate judicial, que las afirmaciones negativas hechas en su contra no eran ciertas, no se preocupó por desvirtuarlas.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1222 DE 1993 - ARTICULO 10 / DECRETO 256 DE 1994 - ARTICULO 42 / DECRETO 256 DE 1994 - ARTICULO 43

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION A

Consejero ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil dos (2002)

Rad. No.: 05001-23-31-000-1997-03411-01(3250-00)

Actor: CARLOS ALBERTO CASTRILLON GRISALES

Demandado: INSTITUTO PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RIO MEDELLIN

Referencia: Autoridades Nacionales

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia de 19 de junio de 2000, proferida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

ANTECEDENTES

Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., el señor Carlos Alberto Castrillón Grisales pidió al Tribunal Administrativo anular las resoluciones números 544 de julio 29 y 581 de agosto 8, expedidas ambas en el año de 1997 por el Gerente del Instituto para el Manejo Integral de la Cuenca del Río Medellín - MI RIO - y por medio de las cuales se declaró insubsistente su nombramiento en el cargo de Ingeniero Forestal en la Subgerencia de Unidad Operativa, Área de Paisajismo y Mantenimiento.

Como consecuencia de las declaraciones anteriores solicitó el restablecimiento del derecho vulnerado.

FUNDAMENTO DE LAS PRETENSIONES

1º. El actor laboró al servicio del Instituto entre el 24 de julio de 1996 y el 11 de agosto de 1997, como ingeniero forestal o agrónomo. Ante

convocatoria efectuada por la entidad, participó en el proceso de selección para ese cargo y obtuvo el mayor puntaje y, no obstante haber sido preseleccionada la concursante Diana Lucia Agudelo Escobar, fue nombrado en el cargo dada la impugnación propuesta ante la Comisión Seccional del Servicio Civil.

2º. Durante el período comprendido entre julio de 1996 y febrero de 1997, y a pesar de desempeñar las mismas funciones, no fue objeto de llamada de atención alguna. Tal situación de animadversión por parte de su jefe inmediata empezó cuando el actor se desempeñó en período de prueba, pues ella presentó informes negativos acerca de sus labores y cuestionaba siempre las desarrolladas por él, queriendo tener una ingerencia (sic) técnica en un campo específico que no correspondía al de su carrera profesional.

3º. Como consecuencia de lo anterior, fue objeto de calificación insatisfactoria de servicios y por tanto de declaratoria de insubsistencia de su nombramiento.

4º. Según el manual de funciones de la entidad, el cargo de ingeniero forestal o agrónomo, correspondiente a la unidad operativa y con subordinación al coordinador de área, no se le asignaron funciones de dirección, coordinación o supervisión, como para ser evaluado como empleado "con personal a cargo" (Resol. 7336 - art. 3º - de 1991). Al haberse hecho así, la calificación no resultó objetiva e imparcial, pues no se tuvo en cuenta reales situaciones positivas sino tan solo negativas que no correspondían a su área, preteritiéndose elementos constitutivos de una debida calificación, como lo dispone el artículo 55 del decreto 256 de 1994.

5º. La Comisión Nacional del Servicio Civil dispuso los factores a evaluar en cada grupo y, en el caso de los empleados sin personal a cargo, determinó: área de productividad 60% y área de conducta laboral 40%, factores que debieron tenerse en cuenta para su calificación y no con base en el formulario como empleado con personal a cargo. Se violó el debido proceso (artículo 29 de la C.P.).

6º. Es tan manifiesta la animadversión de la jefe inmediata, que desde el inicio de labores en período de prueba del actor empezó a hacerle requerimientos y exigencias no acordes con las funciones específicas asignadas ni con el cargo. Le resulta extraño que antes de iniciarse el período de prueba no hubiera sido objeto de llamadas de atención, pero una vez comenzado éste ya no se encontrara acorde con las políticas de la entidad.

7º. Cuando no se le notificó de la calificación insatisfactoria no se le advirtió que procedía el recurso de queja, tan solo de los de reposición y apelación, desconociéndose los artículos 21 del decreto 1222 de 1993, 61 del decreto 256 de 1994 y 47 del C.C.A.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo negó las pretensiones de la demanda, después de exponer estas breves consideraciones: 1) Que el actor tenía a su cargo el Supervisor de Revegetación, luego el formulario para su calificación era el A-3, evaluación del desempeño nivel ejecutivo y profesional con personal a cargo. 2) Que el hecho de no habersele informado acerca del recurso de queja no invalida la actuación de la administración, pues de tal medio de impugnación se informa cuando no se concede el de apelación. 3) Que no se probó que la calificación se hubiera efectuado en forma subjetiva o parcial o que la nota insatisfactoria no correspondía a la realidad.

LA APELACION

Pretende la parte actora, a través de este medio de impugnación, dejar sin efectos el fallo de primera instancia y se acceda a las pretensiones de la demanda.

En su escrito de sustentación afirmó: Que el desempeño profesional del actor con anterioridad a la vinculación bajo la supervisión de la doctora Fancy Loaiza fue excelente, a pesar de desempeñar las mismas funciones; que la animadversión nació a partir del momento en que el actor inició el período de prueba, producto de haber obtenido la más alta calificación en el concurso; que la calificación del desempeño laboral fue realizada en formatos que no correspondían a aquellos que la ley dispone para el cargo que desempeñaba, pues resulta claro que dentro de las funciones desarrolladas no estaba la de manejo de personal, expidiéndose el acto de calificación en forma irregular.

Se decide, previas estas

CONSIDERACIONES

El presente asunto se contrae a establecer si se ajustan o no a derecho las resoluciones números 544 de julio 29 y 581 de agosto 8, expedidas ambas en el año de 1997 por el Gerente del Instituto para el Manejo Integral de la Cuenca del Río Medellín - MI RIO - y por medio de las cuales se declaró insubsistente el nombramiento del señor Carlos Alberto Castrillón Grisales en el cargo de Ingeniero Forestal de la Subgerencia Unidad Operativa, Área de Paisajismo y Mantenimiento.

REGIMEN DE CARRERA.- Por regla general, y por mandato constitucional (artículo 125), los empleos en las entidades del Estado son de carrera, con la excepción de los de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y demás que el legislador establezca. El ingreso y ascenso a los cargos de carrera se hará previo cumplimiento de requisitos y condiciones fijados en la ley, la que además determinará los méritos y calidades que deben acreditar quienes aspiren a ostentar uno de tales empleos.

La desvinculación de este personal operará por evaluación no satisfactoria en el ejercicio del cargo, por violación del régimen disciplinario y por las demás que se consagren expresamente en la Constitución o en la ley.

En el expediente aparece la resolución número 019 de enero 13 de 1997, por medio de la cual el Gerente del Instituto para el Manejo Integral de la Cuenca del Río Medellín - MI RIO - nombró en período de prueba al señor Carlos Alberto Castrillón Grisales para desempeñar el cargo de Ingeniero Forestal o Agrónomo de la Unidad Operativa del instituto (folios 79 - 80). Asimismo, el acta de posesión número 007 de enero 29 de 1997 (folio 81).

Al encontrarse en período de prueba, es claro que su permanencia o no en la administración dependía, para este caso, de la calificación objetiva de servicios que efectuara su jefe inmediato al vencimiento de los cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha de posesión en el cargo para el cual fue designado bajo esa modalidad (Decreto 1222 - artículo 10 - de 1993).

Insiste la Sala una vez más, que la evaluación de servicios cumple - en términos generales - una finalidad esencial, la de comprobar que el funcionario o empleado público conserva los niveles de rendimiento, idoneidad profesional, comportamiento y calidad laboral, así como la eficiencia en el ejercicio de sus funciones. Calificación de servicios que permite definir si el servidor debe permanecer o no en el servicio.

Ahora bien, en caso de obtenerse una evaluación insatisfactoria, el empleado que se encuentra en período de prueba, así calificado, deberá ser retirado del servicio, conforme lo ordena el artículo 10 del Decreto-Ley 1222 de 1993, disposición que desarrolla uno de los postulados consagrados en el artículo 125 de la Constitución Política.

Examinará la Sala si la evaluación objeto de impugnación cumplió o no con los presupuestos legales para su procedencia.

Reitera la Sala que el Decreto Ley 1222 de 1993 ordena que los empleados que se encuentran en período de prueba sean evaluados al vencimiento del mismo por sus inmediatos jefes o por quienes, para tal efecto, deleguen los jefes del respectivo organismo. Ahora, en caso de no ser satisfactoria la evaluación de servicios, faculta a los nominadores para declarar insubsistente sus nombramientos.

Disposición ésta que fue reglamentada en los artículos 42 y 43 del decreto 256 de 1994. En esta última disposición consagró:

“ARTICULO 43. El empleado en período de prueba tiene derecho a permanecer en el cargo por el término de éste, siempre y cuando observe buena conducta y a obtener la calificación de sus servicios, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la finalización del período de prueba. Si ésta no se produjere el empleado deberá solicitarla dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al vencimiento de este plazo. El incumplimiento del funcionario responsable de calificar y el del empleado que debe solicitar la calificación serán sancionados disciplinariamente.”.

Aparece a folios 104 - 105 del expediente, el formato A-3 de evaluación del desempeño nivel ejecutivo y profesional con personal a cargo, mediante el cual la Coordinadora del Área de Paisajismo y Mantenimiento del Instituto - Mi Río - procedió a calificar los servicios del señor Carlos Alberto Castrillón Grisales, por el período comprendido entre el 29 de enero de 1997 y el 29 de mayo de 1997, la cual fue realizada el 29 de esos mismos mes y año.

Tal evaluación se efectuó sobre las siguientes áreas: 1) Productividad (planeación, utilización de recursos, calidad, competencia técnica y responsabilidad); 2) Administración de Personal (liderazgo, toma de decisiones, supervisión, delegación y trabajo en equipo); y 3) Conducta laboral (compromiso institucional, relaciones interpersonales, iniciativa y tratamiento de la información).

Según se informa a folio 49 del expediente, el demandante tenía bajo su responsabilidad, en calidad de empleado subalterno suyo, al Supervisor de Revegetación, señor Gabriel Maya Molina.

Como puede verse, se cumplieron con los presupuestos formales de ley para la evaluación, esto es, proferido por autoridad competente, en los términos y oportunidades señalados en ella, y en el formulario correspondiente al del nivel ejecutivo y profesional con personal a cargo.

No se demostró pues irregularidad alguna en la expedición de las decisiones impugnadas ni indebida notificación de los mismas.

- OBJETIVIDAD DEL FUNCIONARIO CALIFICADOR.- Alega el actor que la insubsistencia no obedeció a razones de buen servicio sino que fue producto de la animadversión de su jefe inmediata. Su inconformidad con la sentencia gira en torno entonces a la desviación de poder que invoca como causal de nulidad de los actos acusados.

Consiste entonces, la desviación de poder, en que determinada atribución de que está investida una autoridad se ejerce, no para obtener el fin que la ley persigue y quiere, sino otro distinto.

Puede decirse que existe animadversión cuando el funcionario superior adopta un comportamiento de hostilidad o de contrariedad frente a la gestión del empleado subalterno sin consideración a la buena conducta laboral asumida por éste, es decir, cuando emprende una persecución contra él y le impide el desarrollo de una relación personal y laboral en condiciones por lo menos normales.

Para determinar si el demandante cumplía o no cabalmente con sus funciones, es pertinente examinar las que le correspondían conforme al manual de funciones del Instituto, que dispone:

“FUNCION BASICA

Es directamente responsable ante el Coordinador del Área de Paisajismo y Mantenimiento por desarrollar las acciones tendientes a la construcción de jardines y actividades relacionadas con la siembra de material vegetal, que permita el ornato y embellecimiento de las riberas

de las quebradas y el Río Medellín, por las acciones tendientes a la siembra discriminada de especies vegetales que cumplan con los requisitos necesarios para la revegetación y reforestación de nacimientos y riberas de las diferentes quebradas y por las acciones tendientes al mantenimiento de las obras de jardinería, ornato, paisajismo, revegetación y reforestación, adelantadas por el Instituto al igual que el mantenimiento de las áreas no intervenidas y que conforman el paisaje de la cuenca.

FUNCIONES ESPECÍFICAS.

1. Colaborar con el proceso de licitaciones y contrataciones.
2. Mantener actualizados los índices de variación de precios de materiales, relacionados con las actividades de paisajismo y revegetación, mano de obra, herramienta, equipos y otros elementos que sean necesarios para la elaboración de presupuestos oficiales y la evaluación técnico-económica de las licitaciones y contrataciones.
3. Elaborar y/o complementar las especificaciones técnicas requeridas para la efectiva ejecución de las actividades de revegetación y paisajismo que programe el Instituto de acuerdo con los diseños definidos.
4. Realizar el análisis y revisión de las propuestas presentadas mediante licitaciones y contrataciones, así como la evaluación técnico-económica y cuadros comparativos que sirvan de base para la adjudicación de los mismos.
5. Apoyar la formulación de planes y programas de revegetación y reforestación de nacimiento de riberas.
6. Rendir informes al coordinador del Área, sobre las actividades realizadas.
7. Elaborar los pliegos de condiciones y especificaciones para las actividades de paisajismo y revegetación, de acuerdo con la ley y normas vigentes.
8. Apoyar según indicaciones del Coordinador del Área, a las demás unidades del Instituto.
9. Controlar todos los aspectos relacionados con la ejecución de los contratos en cuanto a actas de iniciación, suspensión, cambio de obra, liquidación, etc.
10. Velar por todo lo relacionado con el vivero, definiendo las especies vegetales a sembrar para el suministro de árboles y plantas, necesarias para las diferentes actividades programadas con grupos ecológicos, convenios y demás.
11. Hacer que el Supervisor de Revegetación cumpla y haga cumplir las normas sobre seguridad y prevención de accidentes.
12. Adelantar las interventorías y control posterior de las actividades y obras propias de su cargo.
13. Presentar según indicaciones del Coordinador del Área, la asesoría que la comunidad requiera para adelantar programas de autogestión, en acciones de revegetación y reforestación.
13. (sic.) Cumplir las demás funciones propias del cargo que sean encomendadas por su inmediato superior.”.

En este caso, la alegada causal de nulidad se pretende demostrar con las pruebas documentales arrimadas a este proceso.

A folio 12 del expediente se registra un memorando de fecha 11 de febrero de 1997, en donde la Coordinadora del Área de Paisajismo y Mantenimiento le recuerda al actor acerca de sus obligaciones labores concernientes a: 1) la actualización de índices de variación de precios y materiales relacionados con actividades de paisajismo y revegetación; 2) Análisis y actualización de especificaciones técnicas para la efectiva ejecución de actividades; y 3) Informe quincenal sobre acciones adelantadas durante el período comprendido entre el 17 y el 31 de enero de ese año. Asimismo, la ausencia del informe sobre el desarrollo de las acciones del área y del cumplimiento de actividades para los contratos en trámite. Según se dice en ese mismo escrito, esta labor fue cumplida por el supervisor de revegetación.

Si bien en la misiva que obra a folios 13 a 16, el señor Carlos Alberto Castrillón Grisales respondió ante la llamada de atención de su jefe inmediata, la Sala observa que las exculpaciones de orden personal, temporal y técnico aducidas por el actor para justificar el incumplimiento oportuno y adecuado de sus obligaciones no resultan suficientes, pues no allegó prueba siquiera alguna que sustentara su defensa.

El 26 de febrero de 1997, la Coordinadora del Área de Paisajismo envió de nuevo al actor un memorando. En esta oportunidad para reiterarle que aún subsisten problemas con su desempeño laboral, puesto que, aunque se impusieron horarios y plazos para entrega de los respectivos informes, no ha sido posible obtener respuesta acertada alguna. Allí se describen y detallan las tareas encomendadas al actor y que para esa fecha han sido incumplidas (folios 16 - 18). Igual llamada de atención se hizo en el memorando de febrero 14 de 1997 (folio 19).

En ejercicio de su derecho de defensa, el demandante precisó los inconvenientes presentados con algunas labores por desarrollar en materia de contratación, advirtiendo la falta de compromiso o de autoridad de ciertos servidores del Instituto, entre ellos, el de la jefe de área (folios 20 -22). En este caso tampoco prueba su dicho.

Posiblemente algunas tareas oficiales no puedan cumplirse cabalmente dentro de los términos y oportunidades otorgados para su ejecución,

bien sea por circunstancias de tiempo, modo o lugar. Pero lo cierto es que quien se encuentre obligado a asumir una responsabilidad oficial debe, por lo menos, poner en conocimiento de su jefe inmediato tales circunstancias impeditivas para que se tomen oportunamente las medidas necesarias del caso y se adopten las decisiones correspondientes, y no esperar a que se demande su cumplimiento para así exponerlas.

Ciertamente se observa que la Coordinadora del Área de Paisajismo y Mantenimiento del Instituto - MI RIO - despliega una actitud rígida frente al comportamiento laboral deficiente del actor, pero sin que pueda decirse, por el solo hecho de existir unos llamados de atención justificados, que existió animadversión por parte de ella, pues precisamente su obligación es la de velar por el cumplimiento estricto de las funciones encomendadas a su área.

Ahora bien, no es admisible pensar que cuando el funcionario calificador, en cumplimiento del control permanente del desempeño laboral del empleado, imparte instrucciones relacionadas con el buen servicio de la administración, hace llamados de atención, supervisa las tareas oficiales encomendadas a sus subalternos advirtiéndoles los posibles errores en que hayan podido incurrir, o lo evalúa de manera insatisfactoria, se constituya en animadversión.

Considera entonces la Sala que la evaluación insatisfactoria de servicios obtenida por el actor al vencimiento de su período de prueba corresponde a la realidad fáctica laboral. Pues aún teniendo la oportunidad para demostrar, dentro de este debate judicial, que las afirmaciones negativas hechas en su contra no eran ciertas, no se preocupó por desvirtuarlas.

Así las cosas, la Sala estima que debe mantenerse la legalidad de los actos acusados y por tanto se confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Confirmar la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 19 de junio de 2000, dentro del proceso promovido por el señor Carlos Alberto Castrillón Grisales.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE. Una vez ejecutoriada la sentencia, devuélvase al Tribunal de origen.

ALBERTO ARANGO MANTILLA

ANA MARGARITA OLAYA FORERO

NICOLAS PAJARO PEÑARANDA

MYRIAM C. VIRACACHA SANDOVAL

Secretaria Ad - hoc

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:08:46